

## PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXI / N° 1184

1

### SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

#### TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

##### RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 007-2022-SUNAFIL/TFL

**EXPEDIENTE** : 353-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE  
**SANCIONADOR**  
**PROCEDENCIA** : INTENDENCIA REGIONAL DE LAMBAYEQUE  
**IMPUGNANTE** : STRATTON PERU S.A.C.  
**ACTO IMPUGNADO** : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 010-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE  
**MATERIA** : -RELACIONES LABORALES  
-LABOR INSPECTIVA

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por STRATTON PERU S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 010-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 13 de enero de 2022. Se ESTABLECE como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.29, 6.30, 6.31 y 6.32 de la presente resolución, referidos al bloque de legalidad, en las actuaciones de la autoridad administrativa, sobre la solicitud de suspensión perfecta de labores.

Lima, 30 de septiembre de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por STRATTON PERU S.A.C. (en adelante, la **impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 010-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 13 de enero de 2022 (en adelante, la **resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

#### CONSIDERANDO:

##### I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Orden de Inspección N° 1331-2021-SUNAFIL/IRE-LAM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 289-2021-SUNAFIL/IRE-LAM (en adelante, el Acta de Infracción), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, y, una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, en mérito de la denuncia del ex trabajador Ayasta Vásquez Luigi Genderson, quien alegó

supuestos actos de hostilidad en su contra, tras la solicitud de suspensión perfecta de labores de su empleador ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

1.2. Mediante Imputación de Cargos N° 356-2021/SUNAFIL/IRE-LAM/SIAI, de fecha 25 de junio de 2021, notificada el 28 de junio de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**).

1.3. De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final N° 404-2021/SUNAFIL/IRE-LAM/SIAI, de fecha 23 de julio de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Lambayeque, la que mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 656-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, de fecha 31 de agosto de 2021, notificada el 14 de setiembre de 2021<sup>2</sup>, multó a la impugnante por la suma de S/ 23,144.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por cometer actos de hostilidad en contra de Luigi Genderson Ayasta Vásquez al no pagarle sus remuneraciones del periodo comprendido del 08 de octubre de 2020 al 16 de marzo de 2021, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

1.4. Con fecha 05 de octubre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 656-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. A la emisión de la medida de requerimiento, aún se encontraba en trámite la solicitud de suspensión perfecta de labores, efectuada por la empresa ante el Ministerio de Trabajo, por lo que, su aprobación se encontraba pendiente. En ese sentido, afirma que, no correspondía a la autoridad de trabajo dicte la

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Discriminación en el acceso al trabajo; Hostigamiento y actos de hostilidad (Sub Materia: otros hostigamientos).

<sup>2</sup> Conforme folios 106 del expediente sancionador.

medida inspectiva, pues con ello vulneró el principio de legalidad y debido proceso.

- ii. Resulta erróneo que se pretenda el pago de las remuneraciones respecto del trabajador Luigi Genderson Ayasta Vásquez, cuando mediante Resolución Directoral General N° 774-2021-MTPE/2/14, la solicitud de suspensión perfecta de labores fue aprobada.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 010-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 13 de enero de 2022<sup>3</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. La inspección de trabajo tiene una finalidad distinta de la actuación administrativa que conoce una petición de aprobación de una medida como la suspensión perfecta de labores; por lo que, no se puede alegar que en virtud de estar pendiente su aprobación la autoridad inspectiva deba cesar sus funciones. Así, señala que, la Resolución de Sub Intendencia, ha cumplido con dictar el sustento jurídico por el cual se detalló la conducta infractora, así como la norma vulnerada y su tipificación legal.
- ii. Asimismo, evidencia que el inspector emitió la medida de requerimiento, de conformidad con la ley vigente, y al momento en que fue emitida, 01 de junio de 2021, no tuvo conocimiento de la Resolución Directoral General N° 774-2021-MTPE/2/12, que aprobó la solicitud de suspensión perfecta de labores desde el 30 de abril de 2020 al 07 de octubre de 2020. Por ende, concluye que, esta medida fue emitida conforme a Ley.
- iii. Ahora bien, la sanción impuesta fue por el periodo comprendido del 08 de octubre de 2020 al 16 de marzo de 2021, y no por el error material que se advierte en el cuadro N°1 de la resolución apelada, situación que no varía el monto de la sanción impuesta, conforme la tabla de cuantía y aplicación de sanciones regulada por el numeral 48.1 del artículo 48 del RLGIT.
- iv. Finalmente, advierte que, de la revisión de todos los actuados, la resolución impugnada no ha incurrido en ninguna causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del TUO de la LPAG, así como ha cumplido con los requisitos de validez que debe contener todo acto administrativo.

1.6. Con fecha 04 de febrero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Lambayeque, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 010-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE.

1.7. La Intendencia Regional de Lambayeque, admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000100-2022-SUNAFIL/IRE-LAM, recibido el 09 de febrero de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

## II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1. Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley, que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2. Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>5</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>6</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>7</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>8</sup> (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

## III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1. El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General,

aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

3.2. Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3. El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o

<sup>3</sup> Notificada a la impugnante el 17 de enero de 2022, véase folio 126 del expediente sancionador.

<sup>4</sup> "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 1. Creación y finalidad

Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en adelante SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."

<sup>5</sup> "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia."

<sup>6</sup> "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras (...)

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento.

El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."

<sup>7</sup> "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL. Artículo 17.- Instancia Administrativa

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión.

<sup>8</sup> "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral Artículo 2.- Sobre el Tribunal

El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.

El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno. Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema."

interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias<sup>9</sup>.

3.4. En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

3.5. En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

#### IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE STRATTON PERU S.A.C.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que STRATTON PERU S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 010-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, que confirmó la sanción impuesta de S/ 23,144.00, por la comisión de dos infracciones muy graves, una a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT y, otra, en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución, esto es, el 18 de enero de 2022.

4.2. Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por STRATTON PERU S.A.C.

#### V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 04 de febrero de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 010-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, señalando lo siguiente:

- i. Se vulnera el debido proceso, contenido en los incisos 3 y 5 de la Constitución Política del Perú y en el artículo IV del TUO de la LPAG, pues a la fecha de la emisión de la medida de requerimiento, 01 de junio de 2021, existía aún un procedimiento de suspensión perfecta de labores que a esa fecha se encontraba pendiente de resolución final por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Por lo que, la autoridad administrativa no pudo avocarse a una causa pendiente.
- ii. Asimismo, añade que, se vulnera lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Supremo N° 011-2020-TR, publicado el 20 de abril de 2020, que dispone sobre el procedimiento de suspensión perfecta de labores y sus efectos. Además, se vulneraría con ello, indica, el numeral 10 del artículo 66 del TUO de la LPAG, por ende, solicita que se revoque la sanción impuesta o declarar su nulidad.
- iii. Alega que no se aplicó debidamente lo dispuesto en la Resolución Directoral emitida por la Dirección General de Trabajo del MTPE, que aprueba la suspensión perfecta de labores de sus trabajadores, así como los registros de ampliaciones a partir del 07 de octubre de 2020. Lo cual fue puesto en conocimiento, afirma, del trabajador denunciante.
- iv. Finalmente, señala que, la medida inspectiva de requerimiento dictada, se encuentra errada, como también, el inicio del procedimiento sancionador.

#### VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

##### Sobre la rectificación de error material en la Resolución de Intendencia

6.1. El numeral 212.1 del artículo 212 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General

(en adelante el TUO de la LPAG), establece que: “Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión”.

6.2. Asimismo, de conformidad con el artículo 17 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, “Al evaluar el fondo del recurso de revisión, el Tribunal está facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas”.

6.3. En este contexto se ha verificado que, la Resolución de Intendencia N° 010-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 13 de enero de 2022, incurre en error material, en el encabezado.

##### DICE:

“Resolución de Intendencia N° 010-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE”

##### DEBE DECIR:

“Resolución de Intendencia N° 010-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE”

6.4. Advertido el error incurrido, de conformidad con la constancia de notificación del 17 de enero de 2022<sup>10</sup> y al Memorándum- 000100-2022-SUNAFIL/IRE-LAM, que aluden a la “Resolución de Intendencia N° 010-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE”, y considerando que el mismo no altera los aspectos sustanciales de dicha resolución, ni constituye la extinción o una modificación esencial de este acto, resulta necesario rectificar de oficio este error material incurrido, conforme a la regulación establecida en el TUO de la LPAG y el Reglamento del Tribunal, sin que ello modifique el sentido de lo resuelto por la autoridad sancionadora.

##### Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento y deber de motivación

6.5. Sobre el particular, el debido procedimiento exige la debida motivación del acto administrativo, entendido como una garantía que tienen los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y actuar pruebas, que deberán ser tenidas en cuenta por la autoridad administrativa al decidir, para que esa decisión sea conforme a derecho.

6.6. En ese contexto, se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>11</sup>, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y de respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

6.7. Sobre el particular, el artículo 44 inciso a) de la LGIT, establece como uno de los principios del procedimiento sancionador a la observancia al debido proceso. Se trata de un derecho material “por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho”.

6.8. Por su parte, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, precisa que, como integrante del principio del derecho al debido procedimiento administrativo, el “obtener una decisión motivada, fundada en derecho”. El principio al debido procedimiento, tiene como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>12</sup>, el

<sup>9</sup> Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14

<sup>10</sup> Véase folios 126 del expediente sancionador.

<sup>11</sup> Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

<sup>12</sup> Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo, dentro del cual se encuentra el deber de motivación de los actos administrativos.

**6.9.** Conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, "El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico", motivación que deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a las anteriores justifican el acto adoptado, tal y como lo establece el artículo 6 del TUO de la LPAG. Asimismo, el contenido del acto administrativo mencionado, como requisito de validez, implica que aquel deba comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados tal y como lo prescribe el numeral 5.4 del artículo 5 del TUO de la LPAG.

**6.10.** Se debe precisar que la valoración distinta de los hechos constatados y del análisis del RLGIT, que pueda realizar esta Sala, no implica que se haya configurado una causal de nulidad del presente procedimiento, como alega erróneamente la impugnante, ello de conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del numeral 6.3 del artículo 6<sup>13</sup> del TUO de la LPAG.

**6.11.** En el presente caso, alega que se afecta el deber de motivación y derecho al debido procedimiento, al no valorarse adecuadamente el Decreto Supremo N° 011-2020-TR, pues al momento que se emitió la medida inspectiva de requerimiento, aún se encontraba pendiente su solicitud de suspensión perfecta de labores ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; lo cual era la causa justificante de su conducta referida al no pago de remuneraciones de su trabajador.

**6.12.** En ese sentido, se aprecia que, en el caso de autos, se ha sancionado a la impugnante, por una infracción muy grave en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT y una infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT; sobre este último, la LGIT señala que la emisión de medidas de requerimiento constituye una potestad de los inspectores de trabajo, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización<sup>14</sup> en aquellos supuestos en los que la autoridad determine que la vulneración o infracción del ordenamiento jurídico es subsanable dentro de un plazo razonable, calificándose como una infracción a la labor inspectiva el incumplimiento del mandato dictado por el inspector<sup>15</sup>.

**6.13.** Conforme lo establece el numeral 5.3 del inciso 5 del artículo 5 de la LGIT, los inspectores del trabajo están investidos de autoridad y facultados para requerir al sujeto responsable que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado

el requerimiento. Sobre ello, el inciso 13.5 del artículo 13 del RLGIT establece que, dichas medidas, se adoptan dentro del plazo establecido para la realización de las actuaciones de investigación o comprobatorias.

**6.14.** Asimismo, el artículo 18 del RLGIT establece que, cuando el inspector actuante constate el incumplimiento de las normas sociolaborales vigentes, deberá adoptar las medidas inspectivas que procedan entre las prescritas en el artículo 5, inciso 5 de la LGIT. Además, se establece en el mismo artículo que, en los casos de infracciones al ordenamiento jurídico sociolaboral, cualquiera que sea la materia a la que afecten, se requiere al sujeto responsable de su comisión, la adopción en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas.

**6.15.** Por su parte, el numeral 20.3 del artículo 20 del RLGIT, ha establecido que las medidas de requerimiento son órdenes dispuestas, por la inspección del trabajo, para el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. Debiéndose tener en cuenta que, la inobservancia o incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento genera la infracción calificada como muy grave a la labor inspectiva, prevista en el inciso 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

**6.16.** En ese sentido, debemos tener en cuenta que la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una disposición ordenada por el servidor – inspector de trabajo, que puede tener como objeto el revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador (medida de requerimiento en modalidad de subsanación de una infracción determinada por la inspección del trabajo),<sup>16</sup> existiendo otra variante por la que los inspectores conminan al sujeto inspeccionado a adecuar su comportamiento a lo prescrito en las normas de trabajo (medida de requerimiento en modalidad de rectificación de una infracción determinada por la inspección del trabajo). Por ello, ante cualquiera de las modalidades de medida de requerimiento, la inspeccionada tiene la carga de dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad inspectiva, caso contrario, su incumplimiento constituye infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa, según lo dispuesto por el artículo 36 de la LGIT y el artículo 46 numeral 46.7 del RLGIT.

**6.17.** Por tales razones, corresponde analizar si, en uso de dicha facultad, los inspectores comisionados extendieron la medida inspectiva de requerimiento en consideración al presupuesto principal contenido en el artículo 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT, referente a la comprobación de la existencia de infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral al momento de emitir dicho requerimiento. De lo contrario, se estaría incurriendo en una violación del principio de legalidad<sup>17</sup>.

**6.18.** En el presente caso, el 1 de junio de 2021, el inspector comisionado notifica la medida inspectiva de requerimiento a la impugnante, requiriendo lo siguiente:

<sup>13</sup> TUO de la LPAG: Artículo 6: Motivación del acto administrativo (...) "6.3 No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado" (énfasis añadido).

<sup>14</sup> RLGIT, "Artículo 17.- Finalización de las actuaciones inspectivas

17.2 Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento, cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización. La autoridad competente puede ordenar su seguimiento o control, mediante visita de inspección, comparecencia o comprobación de datos, para la verificación de su cumplimiento.

Transcurrido el plazo otorgado para que el sujeto inspeccionado subsane las infracciones sin que éste las haya subsanado, se extiende el acta de infracción correspondiente, dando fin a la etapa de fiscalización.

El acta de infracción hace las veces del informe al que aluden los dos últimos párrafos del artículo 13 de la Ley, debiendo contener como mínimo la información a que se refiere el artículo 54.

<sup>15</sup> LGIT, "Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva

Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento."

<sup>16</sup> Entendemos que ella se refiere en el considerando 6.7 de la Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 08 de junio de 2021, recaída en el Expediente N° 1098-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE4

<sup>17</sup> TUO de la LPAG, "Artículo 10.- Causales de nulidad Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias" (...)

**Figura N° 01**  
**Medida Inspectiva de Requerimiento**

Primero.- SE REQUIERE a la inspeccionada STRATTON PERU S.A.C. para que proceda a adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de Relaciones Laborales, debiendo cesar los actos de hostilidad referidos al:

- No pago de la remuneración desde el 10.06.20 al 16.03.21 en perjuicio del Sr. Luigi Genderson Ayasta Vásquez.

Por lo que deberá acreditar:

- ✓ El pago íntegro de la remuneración a favor del trabajador Luigi Genderson Ayasta Vásquez, por el período comprendido del 10.06.20 al 16.03.21, lo que se entiende sin perjuicio de la posible extensión del Acta de Infracción.

6.19. Ante lo cual, la impugnante comunicó a la autoridad inspectiva, que se encontraba en curso la aprobación de su solicitud de suspensión perfecta de labores; así como, le informa que el 6 de julio de 2020, presentó su recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral General N° 0221-2020-MTPE/2/14; y, que el 23 de julio presentó su solicitud de acogimiento al silencio administrativo positivo. A pesar de lo cual se emite el Acta de Infracción y la autoridad sancionadora determina la comisión de dos infracciones muy graves, una por incumplir la medida inspectiva de requerimiento y otra, por cometer actos de hostilidad, al no cumplir con el pago de las remuneraciones a favor del trabajador supuestamente afectado.

**Figura N° 02**  
**Interposición de recurso de reconsideración (06/07/2020)**

**Enviado el:** lunes, 6 de julio de 2020 22:39  
**Para:** mesadepartes@trabajo.gob.pe  
**Asunto:** Recurso de Reconsideración: procedimiento de suspensión perfecta de labores de STRATTON PERÚ SAC. Registro N° 29617-2020. Correo 1  
**Datos adjuntos:** RStratton.pdf; VACACIONES 1.pdf; VACACIONES 2.pdf

Buenas noches,

Por la presente y dentro del plazo conferido al efecto, se interpone recurso de reconsideración frente a la Resolución Directoral General N° 0221-2020-MTPE/2/14 (se adjunta al presente correo).

Dicho recurso ya ha sido presentado a través del aplicativo de suspensión perfecta de labores de este ilustre Ministerio de Trabajo. Eilo no obstante, y dado que la plataforma limita la presentación de documentos (únicamente permite un documento de 5MB), se acompaña a este correo nuevamente el recurso de reconsideración así como todos los documentos que la acompañan en sucesivos correos.

**Figura N° 03**  
**Solicitud de silencio administrativo positivo (23/07/2020)**

**Enviado el:** jueves, 23 de julio de 2020 17:35  
**Para:** mesadepartes@trabajo.gob.pe  
**Asunto:** Escrito silencio +: procedimiento de suspensión perfecta de labores de STRATTON PERÚ SAC. Registro N° 29617-2020.  
**Datos adjuntos:** Silencio administrativo positivo\_stratton.pdf

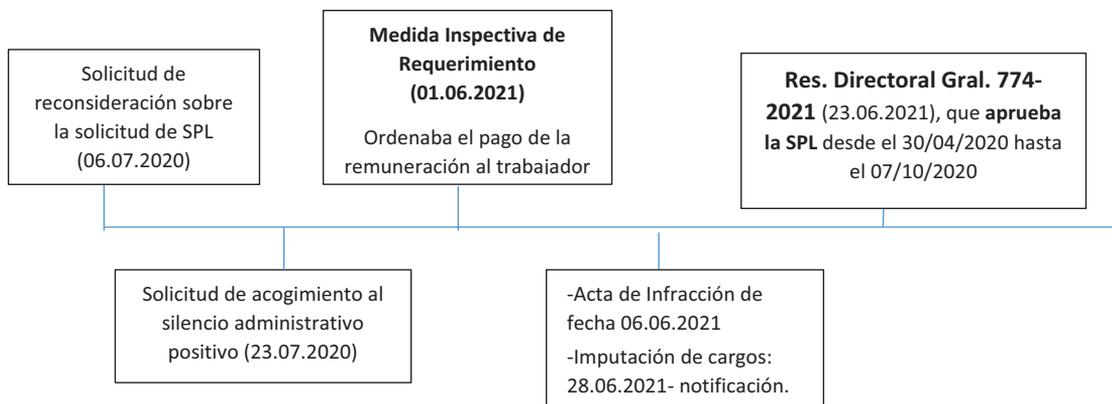
Estimados señores/as,

Por la presente, se remite instando la aprobación del procedimiento de suspensión perfecta de labores de STRATTON PERÚ, SAC por silencio administrativo positivo.

Quedamos pendiente de la confirmación de la recepción del presente correo.

6.20. De otro lado, cabe señalar que el 23 de junio de 2021, la Resolución Directoral General N° 774-2021-MTPE/2/14<sup>18</sup>, aprueba la suspensión perfecta de labores presentada por STRATTON PERU S.A.C., de 772 trabajadores, por el período comprendido del 30 de abril al 07 de octubre de 2020, y, declara por agotada la vía administrativa, conforme se aprecia del siguiente esquema.

Figura N° 04



6.21. Lo descrito precedentemente, evidencia que al momento de emitirse y notificarse la medida inspectiva de requerimiento (01 de junio de 2021), aún se encontraba en trámite la solicitud de suspensión perfecta de labores.

6.22. En ese punto, cabe invocar lo establecido por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 8, recaído en el Expediente N.º 0010-2002-AI/TC:

“(…) que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (…)”

6.23. Asimismo, el máximo intérprete de la constitución, en la sentencia recaída en el expediente 2192-2004-AA/ TC, ha establecido este criterio:

“El principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Democrático. La Constitución lo consagra en su artículo 2, inciso 24, literal d), con el siguiente tenor: “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.”

6.24. En ese sentido, García de Enterría, sostiene sobre el particular lo siguiente:

“el derecho administrativo es mucho más que la ley y, por ende, la administración se somete al entero y pleno ordenamiento jurídico en su conjunto. Esto, aunque es más que evidente, hay que decirlo para que no se cometa el terrible error de entender que el principio de legalidad es que la administración se somete solo al texto expreso de la ley como única fuente de derecho.”<sup>19</sup>

6.25. Por su parte, Martín Tirado, sobre el principio de legalidad, señala:

“Como se puede apreciar, además de ser una garantía para los administrados, este principio proclama la prohibición de la imposición de sanciones desprovistas de un marco legal, lo que a su vez implica que los reglamentos no podrían establecer infracciones y sanciones por sí mismos, pues solo las normas con rango de ley podrían hacerlo”<sup>20</sup>.

6.26. Así las cosas, el Decreto de Urgencia N° 038-2020, que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras

medidas; dispone en los numerales 3.2 al 3.4 de su artículo 3, lo siguiente:

“3.2 Excepcionalmente, los empleadores referidos en el numeral precedente pueden optar por la suspensión perfecta de labores exponiendo los motivos que la sustentan, para lo cual presenta por vía remota una comunicación a la Autoridad Administrativa de Trabajo con carácter de declaración jurada según formato que como Anexo forma parte del presente Decreto de Urgencia (…). Dicha comunicación está sujeta a verificación posterior a cargo de la Autoridad Inspectiva de Trabajo, en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles de presentada la comunicación, de los aspectos mencionados en el numeral.

3.3 La Autoridad Administrativa de Trabajo expide resolución dentro de los siete (7) días hábiles siguientes de efectuada la verificación posterior a que se refiere el numeral precedente. De no expedirse dicha resolución, se aplica el silencio administrativo positivo.

3.4 De comprobarse la falta de correspondencia entre la declaración jurada presentada por el empleador y la verificación realizada por la Autoridad Inspectiva de Trabajo, o la afectación a la libertad sindical, **la autoridad competente deja sin efecto la suspensión de labores, debiendo el empleador abonar las remuneraciones por el tiempo de suspensión transcurrido y, cuando corresponda, la reanudación inmediata de las labores.** El período dejado de laborar es considerado como de trabajo efectivo para todo efecto legal” (énfasis añadido).

6.27. Por su parte, el Decreto Supremo N° 011-2020-TR, establece las normas complementarias para la aplicación del Decreto de Urgencia N° 038-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras medidas. En su artículo 5, la norma sectorial dispone que la suspensión perfecta de labores implica el cese temporal de la obligación del trabajador

<sup>18</sup> Véase folios 27 del expediente sancionador.

<sup>19</sup> García de Enterría, Eduardo (2009). Democracia, jueces y control de la administración (sexta edición) Madrid: Civitas.

<sup>20</sup> Martín Tirado, Richard (2013). Procedimiento administrativo sancionador en materia de contratación pública. Derecho al debido proceso en sede administrativa y protección constitucional para el ejercicio de la función arbitral. IUS ET PRAXIS N° 44. Pág. 143-191, (citando a Pedreshi 2003: 518).

de prestar el servicio y la del empleador de pagar la remuneración respectiva, sin extinción del vínculo laboral; pudiendo comprender a uno o más trabajadores. Asimismo, el cuerpo legal citado dispone en su artículo 6<sup>21</sup> la obligación del empleador de comunicar de la suspensión perfecta de labores a la autoridad administrativa de trabajo, esto es, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

**6.28.** Ahora bien, en el marco de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 011-2020-TR, en su artículo 7, la autoridad inspectiva de trabajo coadyuva al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a verificar lo dispuesto en su numeral 7.2<sup>22</sup>, de conformidad con la Versión 2 y 3 del Protocolo N° 004-2020-SUNAFIL/INII, denominado "protocolo sobre la realización de acciones preliminares y actuaciones inspectivas, respecto a la verificación de la suspensión perfecta de labores en el marco del Decreto de Urgencia N° 038-2020, que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19", aprobada por la Resolución de Superintendencia N° 0096-2020-SUNAFIL y N° 0085-2020-SUNAFIL, respectivamente.

**6.29.** En ese sentido, el bloque de legalidad aplicable a una suspensión perfecta invocada en el contexto de la emergencia sanitaria (contexto propio del expediente analizado), observa que:

- 1) El empleador, al solicitar la autorización para la ejecución de la suspensión perfecta de labores, debe comunicar la medida (y su sustento) a los trabajadores afectados, aplicándose el deber de fomento de negociación colectiva en esta etapa;
- 2) Esta decisión no puede significar una afectación de los derechos fundamentales de los trabajadores;
- 3) La competencia administrativa para autorizar la aplicación de la suspensión perfecta de labores en el contexto de la pandemia Covid-19, excepcionalmente activada, permite que el empleador no se encuentre obligado al pago de las remuneraciones, incluso antes de la aprobación de su solicitud; en cambio, en caso que la solicitud empresarial sea desaprobada, tendrá como consecuencia la obligación en el pago del salario de los trabajadores afectados, por el tiempo que la medida de la suspensión se haya prolongado;
- 4) Esta competencia administrativa para calificar la solicitud de suspensión perfecta de labores es exclusiva de la autoridad administrativa de trabajo, conforme con lo previsto en la legislación aplicable;
- 5) La inspección del trabajo coadyuva a la formación de la decisión administrativa, a cargo de la autoridad administrativa de trabajo, al determinar elementos fácticos relevantes sobre el fenómeno objeto de control; esto, sin perjuicio de las labores de supervisión que la fiscalización laboral podría ejecutar en forma simultánea o posterior, sobre aspectos distintos a la procedencia de la suspensión perfecta de labores resulta procedente o improcedente.

<sup>21</sup> Decreto Supremo N° 011-2020-TR  
**Artículo 6.- Comunicación de la suspensión perfecta de labores a la Autoridad Administrativa de Trabajo**

6.1 Tratándose de suspensiones perfectas de labores de carácter suprarregional o nacional, conforme a lo señalado en el Decreto Supremo N° 017-2012-TR, Determinan dependencias que tramitarán y resolverán las solicitudes y reclamaciones que se inician ante las Autoridades Administrativas de Trabajo, las comunicaciones por vía remota efectuadas por el empleador se realizan como máximo hasta el día siguiente de adoptada la suspensión, únicamente, a través de la plataforma virtual del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la que valida los datos de cada trabajador con la información de la Planilla Electrónica, para el posterior trámite por parte de la Dirección General de Trabajo del referido Ministerio.

6.2 Tratándose de suspensiones perfectas de labores de carácter local o regional, conforme a lo señalado en el Decreto Supremo N° 017-2012-TR, Determinan dependencias que tramitarán y resolverán las solicitudes y reclamaciones que se inician ante las Autoridades Administrativas de Trabajo, las comunicaciones por vía remota efectuadas por el empleador se realizan como máximo hasta el día siguiente de adoptada la suspensión, únicamente, a través de la plataforma virtual del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la que valida los datos de cada trabajador con la información de la Planilla Electrónica, para el posterior trámite por parte de la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos o quien haga sus veces en cada Dirección o Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo.

6.3 Los empleadores que deseen acogerse al procedimiento de suspensión perfecta de labores deben comunicarlo previamente a los trabajadores afectados y a sus representantes elegidos, de existir, de manera física o utilizando los medios informáticos correspondientes. Efectuado ello, el empleador presenta la comunicación de suspensión perfecta de labores, por vía remota, a la Autoridad Administrativa de Trabajo, según el formato anexo al Decreto de Urgencia N° 038-2020, pudiendo adjuntar, de ser el caso, cualquier documento que el empleador estime conveniente remitir a fin de respaldar su comunicación.

6.4 Al presentar su comunicación de inicio de suspensión perfecta de labores en la plataforma virtual del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, los empleadores señalan su dirección de correo electrónico, así como la de los trabajadores comprendidos y la de sus representantes, de ser el caso; a efecto que la Autoridad Administrativa de Trabajo proceda a notificar de las resoluciones e incidentes que se generen durante la tramitación del procedimiento. La veracidad de la información consignada en la plataforma virtual del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es responsabilidad del empleador recurrente

<sup>22</sup> 7.2 La Autoridad Inspectiva de Trabajo, en el marco de la verificación indicada en el numeral precedente, reporta lo hallado, que incluye lo siguiente:

a) Información del empleador sobre la naturaleza de sus actividades o el nivel de afectación económica, según sea el caso, que sustente que no puede aplicar el trabajo remoto y otorgar licencia con goce de haber, de acuerdo con lo consignado por el empleador en la comunicación a la que hace referencia el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 038-2020. Para tal efecto, a fin de verificar lo dispuesto en el numeral 3.2.1 del artículo 3 de la presente norma, el empleador presenta copia de la declaración jurada presentada mediante el Formulario N° 621-Declaraciones mensuales de IGV-Renta, obtenida a través del Portal SUNAT-Operaciones en Línea (SOL), que permita identificar lo reportado en la casilla 301 del referido formulario. En caso no se hubiera presentado el Formulario N° 621-Declaraciones mensuales de IGV-Renta, por no haber vencido aún el plazo de presentación, el empleador debe calcular el monto que corresponde reportarse como "Ingreso Neto del mes" en la casilla 301 y acreditarlo con su registro de ventas, u otros libros contables que hagan sus veces. Una vez que el Formulario N° 621-Declaraciones mensuales de IGV-Renta sea presentado ante la SUNAT, la copia debe ser remitida a la Autoridad Administrativa de Trabajo.

b) Los formularios del PDT 601 - Planilla Electrónica (PLAME) con la información declarada sobre remuneraciones de los trabajadores del mes correspondiente, que haya sido empleada para el cálculo de los ratios previstos en el numeral 3.2.1 del artículo 3 de la presente norma. De no haberse presentado dicho PDT, por no haber vencido aún el plazo de presentación, el empleador alcanza la información de remuneraciones de los trabajadores declarados en T-Registro cuyo periodo laboral no indique fecha de fin al último día del mes correspondiente. Una vez que el PDT 601 - Planilla Electrónica (PLAME) sea presentado ante la SUNAT, la copia debe ser remitida a la Autoridad Administrativa de Trabajo.

c) Información del empleador sobre el acceso y destino de los subsidios de origen público otorgados en el marco de la Emergencia Sanitaria.

d) Verificación de que los trabajadores comprendidos en la suspensión perfecta de las labores efectivamente se mantengan inactivos, y que sus puestos de trabajo se encuentren desocupados

e) De tratarse de una paralización parcial, se verifica si en otros puestos de trabajo persiste la prestación de servicios de manera presencial o mediante la aplicación del trabajo remoto. De ser así, señala los motivos informados por el empleador para determinar las actividades que continúan ejecutándose durante la suspensión perfecta de las labores

f) Verificación que el motivo de la inclusión de los trabajadores sindicalizados o de representantes de trabajadores en la suspensión perfecta de labores, según sea el caso, esté vinculado al puesto de trabajo que ha paralizado, para lo cual recaba la información que lo acredita

g) **Cuando sea exigible**, verificación de si el empleador procuró la adopción de medidas para mantener la vigencia del vínculo laboral y la percepción de remuneraciones, privilegiando el acuerdo con los trabajadores; y los motivos en caso ello no haya sido realizado."

h) La manifestación del empleador, así como de la organización sindical, o a falta de ésta de los trabajadores o sus representantes, de ser posible.

Las actividades descritas pueden ser realizadas, mediante acciones preliminares o por actuaciones inspectivas de Supervisores Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, y se desarrollan preferentemente mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación, empleando a tal efecto los mecanismos de interoperabilidad entre entidades de la Administración Pública, excluyéndose la información protegida por reserva tributaria.

Los empleadores podrán rectificar cualquier error material sobre la información prevista en los literales a) y b) del numeral 7.2 precedente, hasta cinco (5) días anteriores al plazo máximo de expedición de la resolución por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo competente.

7.3 La Autoridad Inspectiva de Trabajo en el marco de sus competencias realiza la verificación antes mencionada y remite la información indicada en el numeral 7.2 del artículo 7 del presente decreto supremo a la Autoridad Administrativa de Trabajo, observando el plazo no mayor a treinta (30) días hábiles de presentada la comunicación del empleador, mediante los canales de comunicación que se establezcan sobre el particular.

**6.30.** Asimismo, se advierte que, conforme el artículo 7 del Decreto Supremo N° 011-2020-TR, la actuación de la autoridad inspectiva de trabajo no tiene por objeto calificar la solicitud de suspensión perfecta de labores, sino que coadyuva a la autoridad administrativa de trabajo competente para resolver la procedencia o improcedencia de dicha petición. Esto, sin perjuicio del control desplegado con la fiscalización laboral sobre posibles hechos derivados de la petición de la suspensión perfecta, que constituyan materia distinta del objeto del pronunciamiento en el procedimiento de aprobación o el de impugnación de la suspensión perfecta de labores, hasta la emisión del acto administrativo firme.

**6.31.** En este bloque de legalidad sobre la calificación de hechos que puedan guardar conexión con un expediente administrativo de solicitud de suspensión perfecta de labores, sobre el que aún no exista un acto administrativo firme, resulta relevante la observancia de los principios de legalidad<sup>23</sup>, verdad material<sup>24</sup> y de presunción de licitud<sup>25</sup>, entre otros, que deben seguir la autoridad inspectiva y sancionadora, antes de proponer o determinar la posible responsabilidad administrativa del sujeto inspeccionado.

**6.32.** En ese sentido, si al momento de las actuaciones inspectivas se evidencia que se encuentra pendiente una solicitud de suspensión perfecta de labores, que debe ser atendida por la autoridad competente, el inspector no deberá presumir la ilegalidad de la conducta del empleador, al no realizar el pago de remuneraciones, ya que el procedimiento de la suspensión perfecta aún no ha concluido. Ello en aplicación estricta del mencionado bloque de legalidad y del reparto competencial establecido en el ordenamiento administrativo laboral.

**6.33.** En el caso de autos, la inspección no debió precipitar su accionar al emitir una medida inspectiva de requerimiento ordenando el pago de las remuneraciones a favor de Luigi Genderson Ayasta Vásquez, cuando aún se encontraba en trámite la solicitud de suspensión perfecta de labores; toda vez que, ello resultaba relevante para la determinación de un incumplimiento a la normativa sociolaboral o no, a efectos de evidenciar que la presunción *ius tantom* establecida en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG ha sido vencida.

**6.34.** En este punto, se debe indicar que la autoridad sancionadora en el examen de la medida inspectiva de requerimiento, debe verificar que esta se sustente en la comprobación de la existencia de una infracción, o más, al ordenamiento jurídico sociolaboral, es decir, que el inspector comisionado haya realizado un análisis de los hechos y documentos presentados antes de su emisión, determinando la existencia de una infracción o infracciones que deban ser subsanadas, justificando en dicho extremo la emisión del requerimiento efectuado. Lo contrario transgrede la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento, que es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador, en el marco del principio de razonabilidad, legalidad, presunción de licitud y verdad material.

**6.35.** Así, conforme lo señalado en el numeral 6.33 de la presente resolución, al no desvirtuarse el principio de licitud, se colige que la medida inspectiva de requerimiento del 1 de junio de 2021 —que dispuso que la impugnante cumpla con acreditar, en el plazo de tres días hábiles, con “[e]l pago íntegro de la remuneración a favor del trabajador Luigi Genderson Ayasta Vásquez, por el período comprendido del 10.06.20 al 16.03.21”, y que condujo al presente expediente administrativo sancionador— no ha sido emitida de conformidad con el artículo 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT.

**6.36.** De otro lado, en cuanto a la infracción muy grave tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, por la conducta referida a la comisión de actos de hostilidad en contra del trabajador Luigi Genderson Ayasta Vásquez, conforme el acta de infracción, esta se sustentó en la falta de pago de la remuneración del período que comprende el 10 de junio de 2020 al 16 de marzo de 2021, obligación que, mientras se encontraba pendiente la solicitud de suspensión perfecta de labores, se encontraba bajo los parámetros dispuestos por el Decreto Supremo N° 011-2020-TR.

**6.37.** Por tales razones, se verifica la ausencia de una valoración probatoria adecuada,<sup>26</sup> así como una debida motivación<sup>27</sup> de las actuaciones inspectivas y los actos administrativos emitidos por las instancias anteriores, por lo que, esta Sala determina que, ante la vulneración señalada, corresponde acoger los argumentos de la impugnante,

dirigidos en este extremo, debiéndose dejar sin efecto las sanciones impuestas, por las infracciones muy graves tipificadas en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT y 46.7 del artículo 46 del RLGIT, así como las multas impuestas.

## VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

**7.1.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

**7.2.** En tal sentido, atendiendo a diversos procedimientos administrativos sancionadores referidos a la aplicación del bloque de legalidad sobre la solicitud de suspensión perfecta de labores por parte de la autoridad administrativa en la fiscalización laboral, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos 6.29, 6.30, 6.31 y 6.32 de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

<sup>23</sup> TUO de la LPAG  
Artículo IV.

1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

<sup>24</sup> TUO de la LPAG  
Artículo IV  
numeral 1. 11 del

“1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.”

<sup>25</sup> TUO DE LA LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: 9. Presunción de licitud. - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

<sup>26</sup> El principio del debido procedimiento se constituye como garante de los derechos procesales de los administrados, dentro de los cuales se encuentra el derecho a ofrecer y producir pruebas, y que las mismas sean debidamente valoradas por la Administración. Por lo que, “el derecho a la prueba no se agota en la admisión y en la práctica de los medios probatorios. Se tiene, además, derecho a la valoración de la prueba”. Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en el fundamento 149 de la STC recaída en el Expediente 010-2002-AI/TC señaló: “El derecho a la prueba goza de protección constitucional, pues se trata de un contenido implícito del derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 139°, inciso 3), de la Constitución Política del Perú. Sin embargo, su ejercicio no es absoluto, por cuanto se encuentra sujeto a determinados principios, como son que su ejercicio se realice de conformidad con los valores de pertinencia, utilidad, oportunidad y licitud. Ellos constituyen principios que informan la actividad probatoria y, al mismo tiempo, límites inmanentes a su ejercicio, esto es, derivados de la propia naturaleza del derecho”.

<sup>27</sup> La motivación constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar la arbitrariedad de la Administración al emitir actos administrativos. En ese sentido la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV del Título preliminar establece que el debido procedimiento es uno de los principios del procedimiento administrativo. En atención a ello, se reconoce que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.



**POR TANTO**

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- RECTIFICAR**, el error material incurrido en la Resolución de Intendencia N° 010-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, del 13 de enero de 2022, conforme a lo señalado en los considerandos 6.1 a 6.4 de la presente resolución.

**SEGUNDO.- Declarar FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por STRATTON PERU S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 010-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, del 13 de enero de 2022, emitida por la Intendencia Regional de Lambayeque, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 353-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**TERCERO.- REVOCAR** la Resolución de Intendencia N° 010-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, en todos sus extremos, dejando sin efecto la multa impuesta.

**CUARTO.- Declarar agotada** la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa.

**QUINTO.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.29, 6.30, 6.31 y 6.32 de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**SEXTO.- PRECISAR** que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

**SÉPTIMO.- Notificar** la presente resolución a STRATTON PERU S.A.C., y a la Intendencia Regional de Lambayeque, para sus efectos y fines pertinentes.

**OCTAVO.- Disponer** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano” y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

**Luis Erwin Mendoza Legoas**  
Presidente  
Tribunal de Fiscalización Laboral

**Desirée Bianca Orsini Wisotzki**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

**Jessica Alexandra Pizarro Delgado**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

**TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL  
SALA PLENA**

**RESOLUCIÓN DE SALA PLENA  
N° 008-2022-SUNAFIL/TFL**

**EXPEDIENTE** : 338-2020-SUNAFIL/IRE-AQP  
**SANCIONADOR**  
**PROCEDENCIA** : INTENDENCIA REGIONAL DE AREQUIPA  
**IMPUGNANTE** : CORPORACIÓN RICO S.A.C.  
**ACTO IMPUGNADO** : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 018-2022-SUNAFIL/IRE-AQP  
**MATERIA** : RELACIONES LABORALES

*Sumilla: Se declara, INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por la CORPORACIÓN RICO S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 018-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, del 13 de enero de 2022. Se ESTABLECE como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.10, 6.11 y 6.12 de la presente resolución, referidos a la jornada máxima de trabajo.*

Lima, 30 de septiembre de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por la CORPORACIÓN RICO S.A.C. (en adelante, **la impugnante**), en contra de la Resolución de Intendencia N° 018-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, del 13 de enero de 2022, (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES**

**1.1** Mediante Orden de Inspección N° 2190-2020-SUNAFIL/IRE-AQP, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 113-2020-SUNAFIL/IRE-AQP (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, en mérito a las denuncias presentadas por los trabajadores Charca Tite Félix (guardián) y Zubieta Zea Ronny Yoel (técnico instrumentista), por el incumplimiento del otorgamiento de descanso semanal obligatorio.

**1.2** Mediante Imputación de Cargos N° 0308-2020-SUNAFIL/SIAI-AQP, del 22 de octubre de 2020, notificada el 05 de febrero de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**).

**1.3** De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 145-2021-SUNAFIL/SIAI-AQP, del 29 de febrero de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Arequipa, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 548-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, del 13 de octubre de 2021, notificada el 15 de octubre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 11,309.00, por haber incurrido, en la siguiente infracción:

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (Sub materia: Jornada y horario de trabajo; Vacaciones y, Descanso semanal obligatorio).

- Una (1) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por el incumplimiento a las disposiciones relacionadas con la jornada de trabajo en perjuicio de Félix Charca Tite; tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

1.4 El 4 de noviembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 548-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. La resolución impone una sanción irrazonable que vulnera su derecho a la debida motivación, al no valorar los descargos efectuados. Se señala que el señor Charca laboró una jornada de lunes a domingo, sin tener día de descanso; así como, por haber laborado la mayoría de los feriados del año, pese a que se cumplió con el pago de sobretasa por trabajo en días de descanso y en feriados.
- ii. Las labores ejercidas por el trabajador no hacían posible que se considere que el mismo se encontraba sujeto a una jornada máxima de trabajo; la empresa pagó por una labor extraordinaria y no por días pertenecientes a la jornada permanente y ordinaria, caso contrario no se habría pagado la sobretasa.
- iii. Bajo el criterio de SUNAFIL, de pagada la indemnización vacacional queda subsanado el no goce del descanso vacacional efectivo, dicho razonamiento se puede trasladar al presente caso, así el pago de la sobretasa subsana la falta de descanso, caso contrario se vulnera el principio de legalidad.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 018-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, del 13 de enero de 2022<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de Arequipa, declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. En cuanto al descanso semanal obligatorio, éste tiene como fundamento el derecho constitucional al disfrute del tiempo libre y al descanso, reconocido en el artículo 25 de la Constitución que establece que los trabajadores tienen derecho al descanso semanal y anual remunerados, y el inciso 22 del artículo 2 del citado cuerpo normativo, dispone que toda persona tiene derecho al disfrute del tiempo libre y al descanso. Así, el ordenamiento jurídico establece que el trabajador tiene derecho como mínimo a veinticuatro (24) horas consecutivas de descanso en cada semana por la labor efectuada, el cual normalmente coincide por lo general con el día domingo.
- ii. Si bien la legislación vigente establece que los trabajadores que laboran en su día de descanso sin sustituirlo por otro día en la misma semana, tendrán derecho al pago de la retribución correspondiente a la labor efectuada más una sobretasa del 100%, ello es una excepción a la regla, pues resulta inverosímil que la inspeccionada pretenda eximirse de responsabilidad cuando no permitió que el trabajador haga uso de su descanso ni una sola vez en todo el periodo inspeccionado, evidenciando una jornada de trabajo ilegal, lo que ha vulnerado su derecho constitucional a disfrutar de su tiempo libre e imponiéndole una jornada superior al máximo legal que no puede ser sujeto a enmienda antes del perjuicio ocasionado.
- iii. Deviene en imposible que la apelante remedie la imposición, de una jornada de trabajo ilegal, que obligó al trabajador a laborar ininterrumpidamente sin descanso por años, con la figura del pago por los días que debió descansar, para simular un actuar totalmente abusivo y perjudicial para el bienestar del trabajador. En el entender de la inspeccionada, el pagar una sobretasa permanente la habilita a imponer una jornada por encima del máximo legal, sin importar los derechos de los trabajadores, careciendo de sentido que exista legislación en salvaguarda de los mismos, lo cual resulta totalmente incoherente.
- iv. En atención de lo analizado, se ratifica que la inspeccionada incurrió en una infracción en materia de relaciones laborales, perjudicando a un trabajador y por ello la Sub Intendencia de Resolución impuso la sanción correspondiente, no existiendo agravio alguno que pudiera ocasionarse con la resolución apelada, al haber sido expedida conforme a ley, sin adolecer de vicios de nulidad y con la fundamentación adecuada; en consecuencia, corresponde desestimar el recurso

interpuesto en todos sus extremos y confirmar la sanción impuesta.

1.6 El 7 de febrero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Arequipa, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 018-2022-SUNAFIL/IRE-AQP.

1.7 La Intendencia Regional de Arequipa admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 104-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, recibido el 09 de febrero de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

## II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1. Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981<sup>3</sup>, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2. Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, el **Reglamento del Tribunal**), el

<sup>2</sup> Notificada el 17 de enero de 2022. Véase folios 73 del expediente sancionador.

<sup>3</sup> "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 1. Creación y finalidad  
Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en adelante SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."

<sup>4</sup> "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral  
El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

(...)"  
<sup>5</sup> "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras  
(...)  
El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento.

El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."

<sup>6</sup> "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.

Artículo 17.- Instancia Administrativa  
El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión.

<sup>7</sup> "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal  
El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.  
El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno. Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema."

Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

### III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1. El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de estos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

3.2. Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3. El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias<sup>8</sup>.”

3.4. En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

3.5. En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

### IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA CORPORACIÓN RICO S.A.C.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la CORPORACIÓN RICO S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 018-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, que confirmó la sanción impuesta de S/ 11,309.00, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución, el 18 de enero de 2022.

4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por la CORPORACIÓN RICO S.A.C.

### V. DE LOS FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

El 7 de febrero de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N°

018-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, sobre la base de los siguientes argumentos:

- i. En el presente caso es de advertirse que la Intendencia Regional de Arequipa, incurrió en una vulneración al debido proceso, atendiendo a que, no valoró correctamente las pruebas ni los argumentos ofrecidos por la empresa en el procedimiento inspectivo, así como no consideró la legislación vigente ni los principios administrativos aplicables al momento de emitir una sanción.
- ii. Debe valorarse que las normas laborales vigentes disponen como única obligación del empleador, la sustitución del día de descanso o en su defecto, el pago de la retribución correspondiente a la labor efectuada en el día de descanso, más una sobretasa del 100%. Sin embargo, pese a que en el acta de infracción, la inspectora actuante constató que se ha cumplido con la obligación dispuesta por ley, pues se pagó la sobretasa por trabajo en días de descanso y feriados, se tiene que se optó por seguir un procedimiento administrativo sancionador considerando que la jornada de trabajo establecida e impuesta por la Corporación por todo el periodo laborado, ha sido un trabajo permanente de lunes a domingo sin descanso sustitutorio, hecho que a criterio de la autoridad no es posible, atendiendo a que el otorgamiento de mínimamente un día de descanso a la semana es un derecho que debe ser reconocido a los trabajadores.
- iii. El órgano resolutor incurrió en la emisión de un pronunciamiento subjetivo que no se sustenta en las disposiciones legales y criterios normativos vigentes, lo que transgrede el principio de legalidad; asimismo, se debe indicar que el pronunciamiento expresado en la resolución recurrida puede ser materia de cuestionamiento, considerando que, además, no se dio respuesta ni analizó los argumentos expuestos por la impugnante a lo largo del procedimiento.
- iv. La autoridad administrativa sin ningún tipo de fundamento legal cuestionó la prestación de labores en días de descanso, al indicar que el pago de la sobretasa no sería suficiente para acreditar el cumplimiento de la norma vinculada a la jornada de trabajo, pues dicha posibilidad es “excepcional” y lo contrario permitiría la configuración de abusos. Sobre ello, es necesario resaltar que, a diferencia de lo expresado por la SIAI y SIRE, el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 713, Ley de descansos remunerados, reconoce dicha posibilidad y de ninguna forma prescribe una limitación pues expresamente señala que, “Los trabajadores que laboran en su día de descanso sin sustituirlo por otro día en la misma semana, tendrán derecho al pago de la retribución correspondiente a la labor efectuada más una sobretasa del 100%”. En esa misma línea el artículo 9, del citado cuerpo normativo, reconoce respecto a los feriados que, “El trabajo efectuado en los días feriados no laborales sin descanso sustitutorio dará lugar al pago de la retribución correspondiente por la labor efectuada, con una sobretasa de 100%.”
- v. En tanto que, siempre se pagó la sobretasa, se tiene que pagaron por una labor extraordinaria y no por días pertenecientes a la jornada permanente y ordinaria; de forma que los días feriados y de descanso no pueden tener la condición de días que pertenezcan a una jornada regular de trabajo, pues de haber sido este el caso, no se habría pagado una sobretasa. Dicho argumento es atendible, considerando que se condice con el criterio mantenido por la SUNAFIL, publicado en la Resolución de Superintendencia N° 167-2019-SUNAFIL.
- vi. Resulta carente de sustento, la afirmación respecto a que la empresa habría vulnerado el derecho constitucional del trabajador a disfrutar de su tiempo libre e imponiéndole una jornada superior al máximo legal, cuando no se aprecia que se haya impuesto una jornada superior al máximo legal, lo cual se respetó a lo largo del vínculo laboral; lo que evidencia la emisión de una sanción irrazonable al contravenir los principios de legalidad y debida motivación.

<sup>8</sup> Artículo 14 del Decreto Supremo N° 016-2017-TR.

vii. Pese a que en la resolución recurrida la Intendencia refirió que no se acreditó que las labores del trabajador fueran intermitentes, es pertinente recordar que el denunciante laboró en el cargo de guardián, que por su naturaleza no se encuentra propiamente sujeto a fiscalización, en tanto es una labor no desarrollada en un horario establecido. La autoridad inspectiva no ha advertido ni reconocido circunstancia alguna que permita considerar la existencia de un control permanente y efectivo e inmediato sobre sus actividades, de forma que considerar que este posee la condición de un trabajador sujeto a fiscalización inmediata sin mayor expresión de causa, no es un argumento suficiente para equiparar dicha condición, más aún si ello transgrede el principio de veracidad.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Sobre el incumplimiento de la normativa sobre jornada de trabajo

6.1. El numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, dispone:

“El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la jornada de trabajo, refrigerio, trabajo en sobretiempo, trabajo nocturno, descanso vacacional y otros descansos, licencias, permisos y el tiempo de trabajo en general”.

6.2. La Constitución Política del Perú en su artículo 25 señala que la jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el periodo correspondiente no puede superar dicho máximo.

6.3. El Texto Único Ordenado de la Ley de Jornada de trabajo, horario y trabajo en sobretiempo, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2002-TR (en adelante TUO de la LJHT), dispone:

“Artículo 1: (...) La jornada ordinaria de trabajo para varones y mujeres mayores de edad es de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales como máximo (...).”.

6.4. Asimismo, el artículo 9 del citado cuerpo normativo, establece que el trabajo en sobretiempo es voluntario tanto en su otorgamiento como en su prestación. Nadie puede ser obligado a trabajar horas extras, salvo en los casos justificados en que la labor resulte indispensable a consecuencia de un hecho fortuito o fuerza mayor que ponga en peligro inminente a las personas o los bienes del centro de trabajo o la continuidad de la actividad productiva.

6.5. De igual manera, el artículo 20 de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo, considera trabajo en sobretiempo a aquel que exceda de la jornada ordinaria vigente en el centro de trabajo, aun cuando se trate de una jornada reducida.

6.6. Por otro lado, el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 713 “Consolidan la legislación sobre descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada”, establece lo siguiente:

“El trabajador tiene derecho como mínimo a 24 horas consecutivas de descanso en cada semana, el que se otorgará preferentemente en día domingo”.

6.7. Asimismo, el artículo 5 del citado cuerpo normativo, dispone que “Los trabajadores tienen derecho a descanso remunerativo en los días feriados señalados en esta ley, así como en los que se determinen por dispositivo legal específico”.

6.8. En ese entendido, la conducta referida al incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la jornada de trabajo se encuentra tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, calificando dicha conducta como una infracción muy grave en materia de relaciones laborales.

6.9. Ahora bien, conforme se puede apreciar del numeral 4.7 de los hechos constatados del Acta de Infracción, ha quedado debidamente acreditado que el extrabajador afectado ha laborado en el cargo de guardián desde el mes de agosto de 2015 hasta el 3 de agosto de 2020, en una jornada laboral de lunes a domingo sin gozar de descanso semanal obligatorio; asimismo, se verifica que ha laborado la mayoría

de días feriados del periodo anotado, hechos que denotan que la impugnante ha inobservado las disposiciones legales sobre jornada de trabajo, configurándose en una infracción insubsanable, conforme se advierte del numeral 4.9 de los hechos constatados del acta de infracción, en la medida que no resulta factible a la fecha retrotraer los efectos de haber hecho laborar al trabajador en una jornada mayor a la máxima establecida por ley.

6.10. En ese entendido, se advierte de las boletas exhibidas por el sujeto inspeccionado que la jornada impuesta al trabajador superaba en forma permanente la jornada ordinaria máxima de trabajo de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales establecida por la Constitución Política del Perú y demás normas acotadas. Sobre el particular, resulta conveniente indicar que, si bien el sujeto inspeccionado pagó las sobretasas por trabajo en día de descanso semanal obligatorio, así como de los días feriados no laborables, ello no la exime de responsabilidad, tomando en consideración que el otorgamiento de mínimamente un día de descanso a la semana tiene como finalidad, que el trabajador descanse para retomar sus labores y restablecer sus fuerzas. Asimismo, el día de descanso semanal (segundo párrafo del artículo 25 de la Constitución) protege los derechos al disfrute del tiempo libre (inciso 22 del artículo 2 de la Constitución) y permite la vida comunitaria adecuada. Por ello, el legislador ha reconocido, en el artículo 1 del Decreto Legislativo núm. 713 que las 24 horas de descanso semanal debe otorgarse preferentemente en día domingo; mientras que el artículo 2 del mismo cuerpo normativo reconoce la posibilidad de que el empleador fije un día de descanso distinto al domingo, cuando los requerimientos de la producción lo hagan indispensable.

6.11. *Contrario sensu*, si el trabajador no goza de un día de descanso semanal, se denota una evidente vulneración a su derecho a descansar del trabajo efectuado, máxime si dicho derecho se encuentra reconocido en las normas constitucionales citadas previamente. Conforme esta Sala ha reconocido en otros casos (por todos, véase el considerando 6.6 de la Resolución 004-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 21 de mayo de 2021), debe entenderse que el descanso semanal debe asignarse preferentemente en día domingo (conforme a la tradición en nuestra sociedad) y, de no ser así, el día correspondiente deberá ser un día natural, con una duración no menor a veinticuatro (24) horas consecutivas, esto es, desde las 0:00 horas hasta las 23:59 del mismo día, como mínimo.

6.12. Sobre el particular, sin bien conforme al artículo 3 del Decreto Legislativo N° 713 se establece que “Los trabajadores que laboren en su día de descanso, sin sustituirlo por otro día en la misma semana, tendrán derecho al pago de la retribución correspondiente a la labor efectuada más una sobretasa del 100%”, asimismo, conforme al artículo 9 del mismo cuerpo normativo “El trabajo efectuado en los días feriados no laborables sin descanso sustitutorio dará lugar al pago de la retribución correspondiente por la labor efectuada, con una sobretasa de 100%”, cabe precisar que, es evidente que la razón de la norma trata de reconocer el pago de los días de descanso no compensados, pero de forma excepcional, de lo contrario permitiría excesos en la gestión de la jornada que resultarían contrarios a los derechos a la limitación de la jornada, a la salud y otros derechos fundamentales en el trabajo, como en el presente caso, donde se obliga a un subordinado a trabajar de lunes a domingo, contraviéndose la Constitución Política del Perú por más que se haya establecido el pago de una retribución económica compensatoria por la extensión de jornada.

6.13. Por tanto, se verifica que la impugnante, ha incurrido en la conducta referida al incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la jornada de trabajo, calificando dicha conducta como una infracción muy grave en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

### Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento

6.14. En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Sub Intendencia N° 548-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, como la Resolución de Intendencia N° 018-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, han contemplado la argumentación y medios de prueba expuestos por la impugnante, advirtiéndose el cumplimiento de los requisitos referidos al cumplimiento del debido procedimiento como principio y derecho material, de los derechos de defensa y a la prueba, así como el cumplimiento de la garantía de la debida motivación.

**6.15** Conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PATTC), toda decisión judicial debe cumplir con cuatro requisitos para que cumpla con el deber de motivación, lo que lleva a contemplarlas en su extensibilidad al ámbito administrativo del presente expediente: 1) coherencia interna, para comprobar que lo decidido se deriva de premisas establecidas por el órgano resolutorio en su fundamentación; 2) justificación de las premisas externas, que aluden al respaldo probatorio de los hechos y sobre el derecho considerado por el órgano al resolver; 3) la suficiencia, que refiere a que se hayan expuesto razones que sustenten lo decidido en función de los problemas relevantes determinados y necesarios para la resolución del caso; y 4) la congruencia, como elemento que permite establecer si las razones especiales requeridas para adoptar determinada decisión se encuentran recogidas en la resolución en concreto.

**6.16.** Del examen efectuado por esta Sala sobre las resoluciones emitidas en el Procedimiento Sancionador, se puede observar que estos 4 elementos pueden ser satisfactoriamente comprobados, por lo que, de manera formal y material, el debido procedimiento ha sido respetado dentro del trámite del procedimiento sancionador. Por tanto, no cabe acoger este extremo del recurso.

**6.17.** Respeto a lo alegado por la impugnante, en referencia a la supuesta vulneración al principio de veracidad, en razón que la labor del extrabajador (guardián) no se encuentra sujeta a fiscalización, cabe precisar que, en el caso de un trabajador que efectúa servicios de vigilancia o guardiania, como es el caso del extrabajador afectado, cuya labor tiene lapsos de actividad; siendo la diferencia muy clara, respecto al trabajador no sujeto a fiscalización inmediata, que este último no se encuentra sujeto a un horario de trabajo, en la medida que, por lo general, labora fuera del centro de trabajo y únicamente se apersona a este para rendir cuentas y efectuar coordinaciones; por tanto, se puede colegir que un vigilante o guardián es una trabajador sujeto a fiscalización inmediata, al tener un horario de trabajo y al no poder disponer de su tiempo para efectuar sus labores, en razón que debe encontrarse permanentemente dentro del ambiente o local bajo su custodia. En tal sentido, el extrabajador afectado tenía derecho a gozar de descansos semanales obligatorios, máxime si laboraba más de 48 horas a la semana, como bien lo ha afirmado la impugnante al alegar que el referido extrabajador no se encontraba sujeto a la jornada máxima legal.

**6.18.** Por tanto, no corresponde acoger este extremo del recurso.

## VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

**7.1.** Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, la multa subsistente como resultado del procedimiento administrativo sancionador sería la que corresponde a la siguiente infracción:

Nº	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Relaciones Laborales	El incumplimiento a las disposiciones relacionadas con la jornada de trabajo en perjuicio de Félix Charca Tite.	Numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT  <b>MUY GRAVE</b>

**7.2** Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva.

## VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

**8.1** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala

Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

**8.2** En tal sentido, atendiendo al derecho constitucional del otorgamiento mínimo de un día de descanso a la semana dentro de una jornada ordinaria máxima de trabajo de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos 6.10, 6.11 y 6.12 de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

## POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

## SE RESUELVE:

**PRIMERO.-** Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la CORPORACIÓN RICO S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 018-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, emitida por la Intendencia Regional de Arequipa, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 338-2020-SUNAFIL/IRE-AQP, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 018-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, en todos sus extremos.

**TERCERO.-** Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa.

**CUARTO.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.10, 6.11 y 6.12 de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**QUINTO.- PRECISAR** que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

**SEXTO.-** Notificar la presente resolución a la CORPORACIÓN RICO S.A.C., y a la Intendencia Regional de Arequipa, para sus efectos y fines pertinentes.

**SÉPTIMO.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano” y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

**Luis Erwin Mendoza Legoas**  
Presidente  
Tribunal de Fiscalización Laboral

**Desirée Bianca Orsini Wisotzki**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

**Jessica Alexandra Pizarro Delgado**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral



TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL  
SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA  
N° 009-2022-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE : 093-2020-SUNAFIL/IRE-AQP  
SANCIONADOR  
PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE  
AREQUIPA  
IMPUGNANTE : CLUB INTERNACIONAL  
AREQUIPA  
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA  
N° 01-2022-SUNAFIL/IRE-AQP  
MATERIA : RELACIONES LABORALES

*Sumilla:* Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por el CLUB INTERNACIONAL AREQUIPA, en contra de la Resolución de Intendencia N° 01-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 10 de enero de 2022. Se ESTABLECE como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.22, 6.29 y 6.30 de la presente resolución referidos a la extensión de beneficios de los convenios colectivos minoritarios por parte de los empleadores.

Lima, 4 de octubre de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por el CLUB INTERNACIONAL AREQUIPA (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 01-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 10 de enero de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES**

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 02024-2019-SUNAFIL/IRE-AQP, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 013-2020-SUNAFIL/IRE-ARE (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, como consecuencia de la denuncia presentada por el Sindicato de Empleados del Club Internacional, quienes sostenían la realización de prácticas antisindicales, incumplimiento del Convenio, vulneración de la libertad sindical, entre otras.

1.2 Mediante Imputación de Cargos N° 0091-2020-SUNAFIL/IAI-AQP, de fecha 13 de marzo de 2020, notificada el 12 de noviembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 283-2020-SUNAFIL/IAI-AQP, de fecha 30 de noviembre de 2020 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Arequipa, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 260-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 26 de junio de 2021, notificada el 28 de junio de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 43,537.50 por haber incurrido en:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por extender beneficios pactados por convención colectiva a trabajadores no sindicalizados, promoviendo la no afiliación y la desafiliación sindical en perjuicio del Sindicato,

tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, con una sobretasa del 50% por aplicación del artículo 48.1-B del artículo 48 del RLGIT.

1.4 Con fecha 19 de julio de 2021, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 260-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, sosteniendo que el Inspector no ha revisado ni valorado los antecedentes que dieron lugar al llamado "Horario de Verano", el cual se otorga al permiso (sábados) que, en verano se le daba a los trabajadores con cargo a compensarlo; ni se ha tomado en cuenta del beneficio del "Viaje a la Playa" y el otorgamiento de dos sábados libres sin pago de horas. Acompañó como prueba nueva las papeletas de autorización de salida consignándose "Horario de Verano" de diversos trabajadores, a fin de acreditar que este beneficio se aplicaba desde el año 2016.

1.5 Mediante Resolución de Sub Intendencia N° 415-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 3 de septiembre de 2021 y notificada el 6 de septiembre de 2021, se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Resolución de Sub Intendencia N° 260-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, por considerar los siguientes puntos:

- La impugnante sostiene que el beneficio "Horario de Verano" tiene vigencia desde el año 2016 y que éste se otorgaba sin distinción a todos los trabajadores, pero se encontraba sujeto a una compensación posterior, presentando seis papeletas del año 2016, de las cuales se advierte que en la justificación se hace referencia a horas de compensación, e incluso una de ellas pertenece a una de las trabajadoras afiliadas al sindicato.
- Sin embargo, no ha sido materia de discusión si este beneficio sujeto a compensación ha sido otorgado a todos los trabajadores, sino que conforme al "acta de reunión" y "convenio colectivo período mayo 2019-abril 2020", los trabajadores sindicalizados tenían el beneficio de hacer uso del Horario de Verano en los meses de enero y febrero sin sujeción a compensación, a diferencia de los trabajadores no sindicalizados.
- Del contraste de las papeletas de autorización de salida de los trabajadores del año 2016 con las del año 2021, se observa que estas últimas no consignan la compensación de horas anteriores ni mucho menos que el Club ha probado que esas horas se han compensado posteriormente; por lo que, se evidencia que el beneficio otorgado por convenio colectivo a los trabajadores no sindicalizados ha sido extendido en el año 2021 a trabajadores no afiliados.

1.6 Con fecha 27 de septiembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 415-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE y N° 260-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, argumentando lo siguiente:

- La Imputación de Cargos data del día 13 de marzo de 2020, siendo notificados el 12 de noviembre de 2020, es decir 10 meses después de la emisión de dicho documento, fecha excesiva y fuera del plazo otorgado por la normativa vigente, por lo que el procedimiento habría caducado por haber superado el plazo máximo de nueve meses para resolver el procedimiento sancionador.
- El sindicato de trabajadores del Club Internacional es un sindicato minoritario, por lo que conforme al VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral y previsional, la regla para extender los efectos de un convenio colectivo suscrito por un sindicato minoritario a aquellos trabajadores que no están afiliados al mismo o que no estén sindicalizados, es que el empleador decida extender a los demás trabajadores siempre y cuando se refieran a beneficios laborales más favorables al trabajador.
- La Ley de Relaciones Colectivas establece que un convenio puede ser aplicable a terceros que hayan pactado con anterioridad por costumbre un beneficio laboral o condición de trabajo favorable, "...así se estaría privando a los colaboradores que ya usaban este beneficio por ser un derecho adquirido con el tiempo, por lo que la libertad de sindicalización es una condición que se reconoce respetada por el

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Relaciones colectivas (sub materia: Libertad Sindical – Licencia Sindical, Cuota Sindical, entre otros).

empleador y que no se ha visto vulnerada por ningún acto de la administración interna de la organización”.

- iv. El inspector comisionado no ha revisado ni valorado los antecedentes que dieron lugar al denominado “Horario de Verano”, acreditándose la existencia de éste desde el año 2016 conforme lo sostienen las papeletas de autorización de salidas remitidas.
- v. Conforme lo ha señalado la jurisprudencia, la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y su reglamento no prohíben que el empleador extienda los alcances de un convenio a trabajadores que no sean beneficiados.

1.7 Mediante Resolución de Intendencia N° 01-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 10 de enero de 2022<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de Arequipa resolvió infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. El procedimiento administrativo sancionador se inició de oficio el 12 de noviembre de 2020 con la notificación de la Imputación de Cargos, junto con el Acta de Infracción, por lo que el plazo máximo para emitir pronunciamiento vencía el 28 de enero de 2022. Considerando que el 26 de junio de 2021 se emitió la Resolución de Sub Intendencia N° 260-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, notificada el 28 de junio de 2021, por lo que se encuentra dentro del plazo establecido por la normatividad.
- ii. EL VIII Pleno Jurisdiccional Supremo no valida la concesión de un beneficio económico al personal no sindicalizado en cualquier contexto, sino que faculta a la extensión de los alcances del convenio por decisión del empleador. Así, el Tribunal de Fiscalización Laboral a través de la Resolución N° 394-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, ha señalado que “el convenio colectivo minoritario sí tiene una eficacia personal limitada a sus afiliados y lo que podría operar sería una extensión unilateral por figuras distintas a la convención colectiva”.
- iii. La generalización del beneficio adquirido de uso del horario de verano sin compensación afecta al sindicado recurrente, ya que al permitir que el personal no sindicalizado pueda hacer uso de dicho horario sin efectuar la compensación que corresponde desincentiva de manera indirecta que los trabajadores se afilien a un sindicato, al no observarse ninguna ventaja en ejercer su derecho a la libertad sindical.
- iv. A su vez, se ha vulnerado el principio de igualdad al haber tratado igual a los trabajadores que no se encontraban afiliados al Sindicato. Respecto de la pretendida falta de valoración de los antecedentes que dieron lugar al llamado “Horario de Verano”, sosteniendo que éste era en realidad un derecho adquirido de los todos los trabajadores de la empresa, cabe señalar que mediante el poder de dirección de la impugnante se realizó la ampliación del beneficio del horario de verano sin compensación a los no sindicalizados, generando un efecto negativo en este sindicato al realizar una diferencia subjetiva inválida, otorgando un trato preferente a trabajadores.
- v. Por tanto, el empleador incurrió en actos antisindicales que afectan la libertad sindical, ya que, el extender el referido beneficio de horario a personal no sindicalizado desincentiva de manera indirecta a que los trabajadores se afilien a un sindicato y de manera directa en la desafiliación de los trabajadores sindicalizados.
- vi. Por ello, al no haberse producido agravio alguno que devengue de la resolución apelada, y al haber sido expedida conforme a ley, corresponde confirmar la sanción impuesta.

1.8 Con fecha 01 de febrero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Arequipa el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 01-2022-SUNAFIL/IRE-AQP.

1.9 La Intendencia Regional de Arequipa admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORÁNDUM N° 102-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, recibido el 09 de febrero de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

## II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981<sup>3</sup>, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en

adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley, que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

## III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1. El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 12 de enero de 2022. Ver folios 118 del expediente sancionador.

<sup>3</sup> “Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 1. Creación y finalidad  
Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en adelante SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.”

<sup>4</sup> “Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral  
El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.”

<sup>5</sup> “Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras (...)  
El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento. El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa.”

<sup>6</sup> “Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.  
Artículo 17.- Instancia Administrativa  
El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión.”

<sup>7</sup> “Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral Artículo 2.- Sobre el Tribunal  
El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.  
El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno. Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema.”

facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

**3.2.** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

**3.3.** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”<sup>8</sup>.

**3.4.** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

**3.5.** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

#### **IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DEL CLUB INTERNACIONAL AREQUIPA**

**4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que el CLUB INTERNACIONAL AREQUIPA, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 01-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, que confirmó la sanción impuesta de S/ 43,537.50 por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución, el 13 de enero de 2022.

**4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por el CLUB INTERNACIONAL AREQUIPA.

#### **V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

Con fecha 01 de febrero de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 01-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, señalando lo siguiente:

- i. Solicita se revoque la resolución de Intendencia, por aplicación errónea del numeral 3 del artículo 25 y 48 del RLGIT.
- ii. Así, sostiene que existe un vicio en la Resolución de Sub Intendencia N° 260-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, sin que la Intendencia se pronuncie sobre este extremo al momento de resolver el recurso de apelación, pese a ser uno de los argumentos centrales de dicho recurso.
- iii. A la fecha de la interposición de la denuncia por parte del Sindicato, éste contaba con un total de 41 afiliados, de un total de 63 trabajadores en enero y 66 trabajadores en febrero de 2020, acreditándose que en realidad eran un sindicato mayoritario, siendo de aplicación lo señalado en el artículo 4 del reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo: los

sindicatos que afilien a la mayoría absoluta de los trabajadores en su ámbito representan también a los trabajadores no afiliados en dicho ámbito. Por tanto, la extensión de los beneficios a empleados no sindicalizados no se encuentra proscrita.

- iv. El VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional acordó como regla general que no se podrá extender los efectos de un Convenio Colectivo suscrito por un sindicato minoritario a aquellos empleados que no estén afiliados al mismo o que no estén sindicalizados, estableciéndose dos excepciones a tal prohibición: i) que el propio convenio autorice en forma expresa o que consigne que dejan a discreción del empleador la extensión de los derechos negociados; y, ii) cuando el empleador decida unilateralmente extender a los demás empleados siempre y cuando se refieran a beneficios laborales más favorables al trabajador.
- v. Por ello, en caso se sostenga que el Sindicato constituye uno minoritario, CLUB INTERNACIONAL AREQUIPA hizo extensivo el beneficio unilateralmente en conformidad con el Pleno Jurisdiccional haciendo uso de su poder de dirección y de su libertad de organización.
- vi. Tal medida no busca promover la no afiliación al Sindicato reclamante, por el contrario, todos los empleados de la empresa están en la posibilidad de constituir y/o afiliarse a un sindicato.
- vii. A su vez, la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo reconoce que todas las organizaciones sindicales están facultadas para poder negociar vía convenio colectivo, en representación de un grupo de empleados afiliados que serían beneficiados, sin que ello signifique que por efectos de dicho convenio no le sean aplicables a terceros que hayan pactado con anterioridad o por costumbre un beneficio laboral o condición de trabajo favorable, pues se estaría privando a colaboradores que ya gozaban de este beneficio por ser un derecho adquirido con el tiempo.
- viii. Por ello, amparándose en lo establecido en el VIII Pleno Jurisdiccional, en caso se considerase que el sindicato constituye uno minoritario, se ha otorgado el beneficio “Horario de Verano” a los empleados no sindicalizados, sin que haya existido vulneración de la norma o menoscabo de algún derecho.
- ix. No se han valorado los antecedentes que dieron lugar al horario de verano, el cual no nace en el Acta de Inspección, sino que éste ya se encontraba en aplicación a manera de permisos otorgados los sábados, que en verano se daba a los empleados con cargo a compensarlo. Tampoco se ha tomado en cuenta la misma redacción del acuerdo que refiere: dejar sin efecto dicho beneficio (Viaje a la playa) y otorgar dos sábados libres sin pago de horas “Horario de verano”, es decir, éste se otorgaba en vez del viaje a la playa y el horario de verano que ya estaba instituido, sería sin compensación. Y de la propia redacción se infiere que ya se encontraba instituido un viaje a la playa con anterioridad a que fuese establecido por el Convenio Colectivo.
- x. Así, el viaje a la playa ya era un derecho del que gozaban todos los empleados del CLUB INTERNACIONAL AREQUIPA, que si bien el Sindicato trató de incluir en la negociación colectiva de 2018-2019, ya que su creación fue el 05 de diciembre de 2017, el Sindicato para dicho momento no tenía negociaciones colectivas y todos sus derechos provenían de la costumbre, entre ellos el viaje a la playa.
- xi. Por ello, sostienen que el “Horario de Verano” ha sido aplicado antes de tener un acuerdo pactado con el Sindicato, ofreciendo como pruebas las papeletas de autorización de salida que datan del año 2016 presentadas como nueva prueba en el recurso de reconsideración.
- xii. Era política del Club el otorgar a sus empleados, desde el año 2016 y mucho antes, un “Horario de Verano” que en un primer momento costaba el transporte a determinada playa, para posteriormente otorgar dos sábados de enero y dos sábados de febrero a sus empleados para que disfruten este tiempo.
- xiii. De la redacción de la Resolución de Sub Intendencia N° 260-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, se observa que el beneficio “Horario de Verano” se encontró

regulado primeramente en el Acta de Reunión de fecha 14 de diciembre de 2018 suscrito entre la impugnante y el Sindicato, documento que obra a folios 45 y 46 del expediente inspectivo y posteriormente en el Convenio Colectivo período mayo 2019-abril 2020, en cuya cláusula décimo cuarta se consigna lo siguiente: "El CLUB conviene en otorgar a sus trabajadores sindicalizados, en los meses de enero y febrero, dos sábados libres al mes sin pago de horas extra, bajo cronograma de cobertura elaborada y previa coordinación con RRHH", por lo que el beneficio fue concebido en un Acta de Reunión de manera inicial, no constituyendo un Convenio Colectivo. El horario de verano se venía aplicando desde el año 2016, como se aprecia en las papeletas que datan del año 2016.

- xiv. La conducta no puede subsumirse o calificar como una infracción, menos aún, cuando en las actuaciones inspectivas y el procedimiento sancionador se requirió mayor información para que los inspectores y sub intendencias tengan total certeza de que se estaba afectando la libertad sindical y promoviendo la no afiliación, hechos que resultan falsos, pues el beneficio de verano ya se otorgaba desde antes de la constitución de un Sindicato en el Club.
- xv. No se ha motivado adecuadamente el porqué de la imposición de la multa a la impugnante, toda vez que no se ha acreditado la comisión de las conductas infractoras alegadas.
- xvi. Existe una seria deficiencia procesal, al consignarse como supuesto de sanción el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, el cual establece diversos supuestos en los cuales se puede configurar la infracción, sin identificarse el tipo administrativo en el cual se incurrió.

**VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

**De los Convenio Colectivos, los sindicatos existentes y el "Horario de verano"**

6.1 De la revisión del expediente inspectivo, se identifica que en la organización de la impugnante coexisten dos organizaciones de trabajadores: por un lado, el "Sindicato de Empleados Club Internacional Arequipa" (en adelante SIEMCIA), fundado el 5 de diciembre de 2017, y por otro lado el Sindicato de Trabajadores Club Internacional Arequipa (en adelante SITRACIA), fundado el 11 de noviembre de 1970, contando ambos sindicatos con acuerdos referidos al beneficio denominado "Horario de Verano". Según declaración de la impugnante (a través del recurso de revisión), el SIEMCIA contaba en febrero de 2020 con sesenta y seis (66) afiliados y el SITRACIA con ochenta y cuatro trabajadores (84), según Carta N° 118-2019.SITRACIA, del 27 de diciembre de 2019 (obrante a folios 15 del expediente inspectivo), de un total de doscientos sesenta y dos (262) trabajadores registrados en planilla.

6.2 Así, obra a folios 26 y siguientes del expediente inspectivo el Convenio Colectivo Período Mayo 2018 - Abril 2019, celebrado entre el SIEMCIA y la impugnante el 31 de octubre de 2019, en cuyo contenido no se contempla el beneficio denominado "Horario de verano", comprendiéndose únicamente conceptos de asignación por movilidad, incremento de remuneraciones, entre otros montos; contándose con una Adenda del 8 de noviembre de 2018 (página 31 del expediente inspectivo), por medio de la cual se reduce el número de uniformes a entregar a los afiliados a dicho sindicato (énfasis añadido).

6.3 Posteriormente, mediante Acta de Reunión del 14 de diciembre de 2018, obrante a folios 45 del expediente inspectivo, se dejó constancia del acuerdo entre el SIEMCIA y el CLUB INTERNACIONAL AREQUIPA con respecto del Horario de Verano:

**Figura N° 01:**  
**Correo del 10 de enero de 2020**

3. Viaje a la playa (movilidad)

SE ACUERDA DEJAR SIN EFECTO DICHO BENEFICIO Y EVITAR EL COSTO POR MOVILIDAD Y OTORGAR DOS SÁBADOS LIBRES SIN PAGO DE HORAS POR EL HORARIO DE VERANO EN LOS MESES DE ENERO Y FEBRERO, DEBIENDO LAS OFICINAS COORDINAR PARA NO QUEDAR DESATENDIDAS.

6.4 Obra a folios 4 del expediente inspectivo el "Convenio Colectivo Período Mayo 2019-Abril 2020" celebrado el 6 de agosto de 2019 entre el SIEMCIA y la impugnante, vigente del

1 de mayo de 2019 al 30 de abril de 2020, en cuya cláusula Décimo Cuarta, denominada "Horario de Verano" se consigna que el CLUB INTERNACIONAL AREQUIPA otorgará a sus trabajadores empleados sindicalizados, en los meses de enero y febrero, dos sábados libres al mes sin pago de horas extra (entiéndase, "sin compensación de horas extra"), bajo cronograma de cobertura elaborado y con previa coordinación con Recursos Humanos:

**Figura N° 02:**  
**Cláusula referida al Horario de Verano – convenio colectivo entre la impugnante y SIEMCIA**

**DÉCIMO CUARTO.- HORARIO DE VERANO**

El CLUB conviene en otorgar a sus trabajadores empleados sindicalizados, en los meses de enero y febrero, dos sábados libres al mes sin pago de horas extras, bajo cronograma de cobertura elaborado y previa coordinación con RR.HH.

6.5 Posteriormente, mediante Carta N° 118-2019-SITRACIA, del 27 de diciembre de 2019, el SITRACIA solicitó a la impugnante que no extienda los beneficios logrados para los trabajadores no afiliados, entre éstos el "Horario de Verano"; reiterándose mediante Carta N° 010-2020.SITRACIA, del 15 de enero de 2020 que se abstengan de otorgar el beneficio del "Horario de Verano" a trabajadores no afiliados, conforme lo manifestó la impugnante a través del correo electrónico remitido por la Asistente Social, el 10 de enero de 2020 a todo el personal del CLUB INTERNACIONAL AREQUIPA, en los siguientes términos:

**Figura N° 03**  
**Correo del 10 de enero de 2020**

Buenas tardes el presente es para hacer de su conocimiento que por disposición de Gerencia el horario de Verano, se considerará por 04 horas, es decir que el personal que tome el día (08 horas laborales), será considerado como beneficio del horario de verano del mes; de lo contrario deberá compensar las 04 horas restantes.

Atentamente,

6.6 A su vez, mediante Carta N° 05-2020/SIEMCIA, del 15 de enero de 2020, el SIEMCIA le comunicó a la impugnante que no podía extender el beneficio del horario de verano a personal no sindicalizado (y a su vez, mediante Carta N° 04-2020/SIEMCIA, del mismo día, comunicó que no debería de extender los beneficios de la asignación por educación de 22 a 24 años).

6.7 Estos hechos se condicen con lo señalado en el punto sexto de la sección IV del Acta de Infracción (Hechos constatados), donde el inspector comisionado concluye que "...de la verificación de papeletas de salida, este beneficio fue solicitado y autorizado por el empleador, respecto al personal no afiliado al Sindicato de Empleados del Club Internacional Arequipa", situación que —de acuerdo a los documentos antes reseñados— no se limita únicamente hacia el SIEMCIA, sino también hacia el SITRACIA, al extender un beneficio que había sido obtenido también a través de la negociación colectiva a favor de los afiliados a aquella otra organización sindical minoritaria.

6.8 Por otro lado, de la revisión de las papeletas de autorización de salida del año 2016 correspondientes a los trabajadores Vega Osorio, Centurión Rivas, Ugarte Castillo y otros —mediante los cuales la impugnante pretende acreditar que dicha práctica fue preexistente al Convenio Colectivo celebrado con el SIEMCIA— se aprecia que estas consignan la compensación de horas dejadas de trabajar, situación distinta al acuerdo celebrado con el SIEMCIA, respecto del goce de este horario de salida adelantado sin compensación del tiempo dejado de trabajar, tal y como —en su oportunidad— lo resolvió la Resolución de Sub Intendencia N° 415-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, del 3 de septiembre de 2021, al declarar infundado el recurso de reconsideración a través del cual se actuaron como pruebas nuevas las referidas boletas.

6.9 En vista de lo analizado, con relación a la prueba actuada en el caso, valorada y referida en la motivación de la resolución impugnada mediante el recurso de revisión, esta Sala concuerda en el hecho de que las boletas consignadas no logran desvirtuar la conducta identificada por los inspectores comisionados —y refrendada a través de las comunicaciones del SIEMCIA y el SITRACIA— respecto de la extensión de beneficios logrados por convenios colectivos de sindicatos minoritarios a los trabajadores no afiliados.

**6.10** Por el contrario, no se ha logrado acreditar que el horario de verano objeto de regulación en los convenios colectivos haya sido una costumbre laboral preexistente a los acuerdos con los sindicatos, toda vez que el beneficio otorgado durante el año 2020 a todos los trabajadores —independientemente de su afiliación sindical— es sustancialmente distinto al contenido de las papeletas de autorización del año 2016 remitidas por la impugnante, razón por la cual no puede sostenerse válidamente que se trata de beneficios semejantes.

**De la extensión del convenio colectivo denominado “minoritario” a trabajadores no afiliados a éste.**

**6.11** Conforme lo precisa el expediente inspectivo, la autoridad instructora y los órganos del procedimiento sancionador, el SIEMCIA es un sindicato minoritario dentro de la organización. De igual modo, durante la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, la impugnante reconoció —a través de su recurso de apelación, obrante a folios 93 y siguientes del expediente sancionador— que el sindicato denunciante era uno minoritario, buscando justificar la extensión de los beneficios celebrados entre esa parte empleadora y la citada organización de trabajadores, conforme con lo dispuesto en el VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, sosteniendo que extendía de manera unilateral y a los demás trabajadores, beneficios más favorables a los últimos.

**6.12** Posteriormente, con la interposición del recurso de revisión, el administrado cambió su posición, señalando que el sindicato denunciante constituía “indudablemente” el sindicato mayoritario dentro de su organización, sin acompañar documentación suficiente que respaldase tal afirmación o que desvirtuara lo constatado en el Acta de Infracción sobre el particular, cuestión sobre la cual el artículo 16 de la LGIT extiende la presunción de certeza.

**6.13** Estando a lo señalado, importa analizar los argumentos planteados por la impugnante, referidos a los alcances de la Resolución N° 394-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 12 de octubre de 2021 invocada, así como los criterios establecidos en la Casación Laboral N° 20956-2017-LIMA, y el VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional referidos a la posibilidad de otorgar unilateralmente los beneficios de convenios colectivos de eficacia limitada a trabajadores no sindicalizados, entendiéndose a convenios colectivos minoritarios.

**6.14** Así, la resolución en cuestión de la Primera Sala de este Tribunal sostuvo que la extensión de los efectos del convenio colectivo minoritario a trabajadores no sindicalizados no tendría “...la misma naturaleza que la extensión de dichos efectos en caso de estar frente a un convenio colectivo mayoritario de eficacia personal general”, por lo que si bien no “...existe una norma expresa que impida la extensión de los efectos del convenio colectivo minoritario, sí se encuentra expresamente establecido que el convenio colectivo minoritario tiene una eficacia personal limitada a sus afiliados y lo que podría operar sería una extensión unilateral por figuras distintas a la convención colectiva”. En el análisis crítico al que esta instancia de revisión está obligada con respecto a sus pronunciamientos, cabe referir que dicha extensión unilateral no resulta consistente con el Sistema Jurídico, por constituir un acto derivado no de la libertad de empresa (en tanto que no sustancia una facultad sustantiva de tal libertad) sino del poder privado del empleador que se debe a un propósito que no pondera debidamente al componente protegido de los derechos de libertad sindical en concurso.

**6.15** A su vez, la Casación Laboral N° 20956-2017-LIMA, en el décimo sexto considerando precisa que “siendo pagos de naturaleza diferente el Bono de Integración y el Bono por Cierre de Pliego, el hacer extensivo el pago del primer beneficio nombrado a los trabajadores sindicalizados por considerarlo discriminatorio, constituiría un error que desalentaría la posibilidad que el empleador pueda unilateralmente otorgar mejoras a los trabajadores que ejercen su derecho a la libertad sindical negativa”. Lo prescrito en esta Casación es equívoco para analizar casos como el que es materia de la competencia de esta Sala. Es preciso establecer que la libertad sindical negativa es un derecho de contenido tutelar comprendido en la “libertad sindical individual”. De esta forma, con ella se protege “el derecho de los trabajadores de mantenerse “indiferentes” (no incorporándose o desligándose) frente al hecho sindical, sin que ello les pueda afectar negativamente en cualquier terreno”.<sup>9</sup> En un caso de análisis sobre la extensión de los beneficios de un convenio colectivo minoritario, la referencia a un ejercicio negativo de la libertad sindical resulta cuando menos polémica, toda vez que esta

alusión descuida el hecho de que quienes no están afiliados a un sindicato podrían, de hecho, haber decidido permanecer indiferentes a la sindicación, podrían haberse desafiado del sindicato (por decisión autónoma o bajo la influencia de otro agente interesado) o simplemente podría ser personal que se encontrase en una situación tal que haga difícil la sindicación, como ocurre con los trabajadores sujetos a contratos a plazo determinado (sujetos a renovación), quienes podrían temer (fundada o infundadamente) la actuación de alguna represalia por la sindicación.

**6.16** Por su lado, el VIII Pleno Jurisdiccional precisa que “no se puede extender los efectos del convenio colectivo suscrito por un sindicato minoritario a aquellos trabajadores que no están afiliados al mismo o que no estén sindicalizados, salvo que el propio convenio, por acuerdo entre las partes, señale lo contrario de forma expresa o el empleador decida unilateralmente extender los beneficios del convenio colectivo a los demás trabajadores; siempre y cuando se refieran solamente a beneficios laborales más favorables al trabajador”. El criterio sentado por el citado acuerdo plenario no vincula a la Administración del Trabajo, por cuanto su alcance carece de efectos vinculantes en particular y su motivación resulta inadecuada para resolver el problema jurídico existente, a la luz de las consideraciones de esta Sala, expuestas en los siguientes puntos de esta resolución.

**6.17** En primer lugar, estas interpretaciones contravienen lo dispuesto en los artículos 9 y 46 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR<sup>10</sup> y el artículo 34 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR<sup>11</sup>, según los cuales el convenio que suscriba el sindicato que no afilia a la mayoría de trabajadores y tiene la condición de sindicato minoritario, alcanzará únicamente a sus afiliados.<sup>12</sup> Este bloque de legalidad está definido por el reconocimiento de la garantía de la libertad sindical, el fomento de la negociación colectiva y la afirmación de la fuerza vinculante del convenio

<sup>9</sup> VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo (2010). La Libertad Sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación. Lima: Plades – OIT – Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 96.

<sup>10</sup> Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR Artículo 9.-

(...)

**En tal caso, los sindicatos determinarán la forma en que ejercerán esa representación, sea a prorrata, proporcional al número de afiliados, o encomendada a uno de los sindicatos. De no haber acuerdo, cada sindicato representa únicamente a sus afiliados** (el resaltado es nuestro).

Artículo 46.-

(...)

En caso no se cumplan los requisitos de mayoría señalados en el párrafo anterior, el producto de la negociación colectiva, sea convenio o laudo arbitral, o excepcional por resolución administrativa, tiene una eficacia limitada a los trabajadores afiliados a la organización u organizaciones sindicales correspondientes. De existir un nivel de organización en determinada rama de actividad ésta mantendrá su vigencia (énfasis añadido)

<sup>11</sup> Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobada por Decreto Supremo N° 011-92-TR

Artículo 4-A.- Representación sindical en materia de negociación colectiva En materia de negociación colectiva, cuando el sindicato no afilia a la mayoría absoluta de los trabajadores comprendidos dentro de su ámbito, representa únicamente a sus afiliados de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley

Artículo 34.- En concordancia con lo dispuesto en los Artículos 9 y 47 de la Ley, en materia de negociación colectiva, la representación de todos los trabajadores del respectivo ámbito, a excepción del personal de dirección y de confianza, será ejercida por el sindicato cuyos miembros constituyan mayoría absoluta respecto del número total de trabajadores del ámbito correspondiente. Para estos efectos, se entiende por ámbito, los niveles de empresa, o los de una categoría, sección o establecimiento de aquélla; y los de actividad, gremio y oficios de que trata el Artículo 50. de la Ley.

En el caso que ningún sindicato de un mismo ámbito afilie a la mayoría absoluta de trabajadores de éste, su representación se limita a sus afiliados. Sin embargo, los sindicatos que en conjunto afilien a más de la mitad de los trabajadores del respectivo ámbito, podrán representar a la totalidad de tales trabajadores a condición de que se pongan de acuerdo sobre la forma en que ejercerán la representación de sus afiliados. De no existir acuerdo sobre el particular, cada uno de ellos sólo representará a sus afiliados.

<sup>12</sup> Este mismo sentido interpretativo ha sido reforzado recientemente, conforme con lo señalado en el artículo 4-A (de reciente incorporación a través del Decreto Supremo N° 014-2022-TR, publicado el pasado 24 de julio de 2022).

colectivo, así como el reconocimiento del derecho de huelga, conforme con el artículo 28 de la Constitución.

**6.18** Esta prohibición de extender los beneficios del convenio colectivo de eficacia limitada por ser celebrado con un sindicato minoritario expresa un bloque de legalidad definido por las normas constitucionales e infraconstitucionales citadas en el numeral precedente. Ello se condice con la naturaleza jurídica del convenio colectivo, reseñada en el Informe N° 039-2012-MTPE/2/14, del 12 de octubre de 2012 de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo:

“Con relación a la naturaleza jurídica del convenio colectivo, inicialmente la doctrina clásica contempló dos teorías: la teoría contractualista (definida por quienes consideraban que aquella nueva figura se asemeja más a los contratos); por otro lado, la teoría normativa, la cual sostenía que el convenio colectivo se asemeja más a una norma jurídica, propiamente. Sin embargo, la doctrina laboralista se decidió por considerar al convenio colectivo como una nueva categoría jurídica con sus características y particularidades. Ello, puede ser mejor entendido en palabras de Carnelutti, quien señaló que el convenio colectivo ‘es un instrumento híbrido con alma de ley y cuerpo de contrato’”

**6.19** Por ello, a través del Informe en mención se recoge la pragmática del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT de la forma siguiente:

“...el Comité de Libertad Sindical ha señalado que cuando un convenio colectivo se extiende a los trabajadores no sindicalizados ella no vulneraría el derecho a la libertad sindical siempre que dicho convenio haya sido celebrado por la organización sindical más representativa. Caso contrario cuando el convenio colectivo ha sido celebrado por una organización sindical de representación limitada nos encontramos ante escenario distinto, pues la misma no goza la representatividad de los trabajadores, por ello, una decisión como tal desincentivaría la afiliación en tanto los trabajadores preferirían no afiliarse a la misma pues de igual modo gozarán de los beneficios pactados en los convenios colectivos que celebra dicho sindicato”.

**6.20** Así, el referido informe de opinión técnica de la Dirección General de Trabajo concluye que “...la extensión de los beneficios de un convenio colectivo de eficacia limitada a los trabajadores no sindicalizados constituiría una vulneración al derecho a la libertad sindical, específicamente a la libre afiliación...”, pudiendo incluso fomentar la desafiliación de los trabajadores del sindicato en cuestión.

**6.21** El modelo plural de relaciones colectivas vigente ha establecido como criterio de determinación de la representatividad sindical al número de afiliados de una cierta organización de trabajadores. Conforme con la dogmática, se puede apreciar que “la eficacia del convenio colectivo puede ser general o *erga omnes*, si se aplica a todos los trabajadores —sindicalizados o no— comprendidos en la correspondiente unidad de negociación; o limitada, si solo se aplica a los trabajadores que se encuentren afiliados a la organización que lo suscribió”.<sup>13</sup> También conforme con la dogmática, la determinación de criterios de representatividad permite la selección de algunas organizaciones de trabajadores para la legitimación de ciertos actos o —como en el tema analizado en esta resolución— para la producción de ciertos efectos jurídicos.<sup>14</sup>

**6.22** Como puede comprobarse, la doctrina, con base constitucional, ha subrayado que, por aplicación sincronizada de los artículos 9, 46 y 47 de la LRCT, se pueden producir las siguientes variables con respecto a la representatividad y los efectos del convenio colectivo de trabajo resultante en el nivel de empresa:

**6.22.1** Un sindicato que afilia a la mayoría absoluta de los trabajadores tiene facultades para negociar por todas las personas comprendidas en ese ámbito, pudiendo extenderse los efectos del convenio a todos los trabajadores (eficacia general) o solo a los afiliados a la organización sindical mayoritaria (eficacia limitada), según la naturaleza de los beneficios y lo que hayan previsto los sujetos colectivos (empleador y sindicato).

**6.22.2** Un sindicato minoritario, que no representa a la mayoría absoluta de trabajadores, puede negociar la suscripción de convenios colectivos de eficacia limitada, esto es, de aplicación exclusiva con respecto a sus afiliados.

**6.22.3** Varios sindicatos minoritarios tienen representatividad para negociar por todos los trabajadores

del ámbito, si aquellas organizaciones coaligadas alcanzan a ser la mayoría dentro del ámbito correspondiente. En cambio, si no hay coalición, cada sindicato minoritario podrá negociar por separado y cada convenio se extenderá exclusivamente a sus afiliados.

**6.22.4** De coexistir un sindicato mayoritario y uno o más sindicatos minoritarios, aquel que afilia a la mayoría absoluta del ámbito, tendrá representatividad, pudiendo negociar por todos los trabajadores y, de celebrarse un convenio colectivo de trabajo, este tendrá eficacia general.

**6.23** La pragmática del Comité de Libertad Sindical sobre este particular precisa como asunto relevante para establecer que la distinción entre las organizaciones más representativas y las demás organizaciones “...no debería tener por consecuencia el privar a las organizaciones sindicales, que no hayan sido reconocidas como las más representativas, de los medios esenciales para defender los intereses profesionales de sus miembros ni del derecho de organizar su gestión y su actividad y de formular su programa de acción, previsto por el Convenio núm. 87”.<sup>15</sup> Esta protección de los derechos e intereses tutelables de la organización sindical minoritaria pasan por afirmar a la libre sindicación y a la protección contra actos antisindicales (por discriminación directa o indirecta) como manifestaciones necesarias desde una noción interdependiente de los derechos fundamentales que integran a la autonomía colectiva.

**6.24** Por ello, la extensión de los efectos del convenio minoritario a trabajadores no sindicalizados, sí constituye una vulneración al derecho a la libertad sindical, reconocida de manera expresa en la legislación nacional, en tanto que su garantía es amenazada por dicha práctica, sea que el empleador la despliegue con voluntad de mellar este derecho o sin ese objetivo.

**6.25** En tal sentido, corresponde confirmar la infracción antes referida, debiéndose declarar infundado en este extremo el presente recurso de revisión.

**De la supuesta falta de precisión en el tipo infractor y los alegatos referidos a la valoración de los descargos presentados por la impugnante**

**6.26** Finalmente, respecto de la presunta imprecisión en la sanción impuesta, esta Sala identifica que el cuadro de infracción previsto en la resolución de sanción (Resolución de Sub Intendencia N° 260-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, del 26 de junio de 2021, sí consigna la conducta proscrita al señalar: “Extender beneficios pactados por convención colectiva a trabajadores no sindicalizados, promoviendo no la afiliación y la desafiliación sindical en perjuicio del Sindicato”, no siendo amparable este extremo del recurso de revisión.

**6.27** Con relación al tipo sancionador contenido en el inciso 25.10 del artículo 25 del RLGIT, se aprecia que dicha norma establece, en efecto, diversos supuestos. Sin embargo, en el presente caso, se analiza el hecho concreto que es la comisión de actos que afectan la libertad sindical de la organización de trabajadores, tales como aquellos que promuevan la desafiliación de la misma. Conforme a lo determinado en el Acta de infracción, el acto objeto de reproche administrativo consiste, específicamente, en la extensión de beneficios contemplados en un convenio colectivo de trabajo de eficacia limitada hacia el personal no afiliado al sindicato minoritario. Por esa razón se propuso la sanción administrativa, subsumiéndose dicho comportamiento en la norma sancionadora correspondiente.

**6.28** Puede observarse que el inciso 25.10 del artículo 25 del RLGIT sanciona como “muy grave” a las infracciones consistentes en:

“Artículo 25.- Infracciones muy graves en materia de relaciones laborales

Son infracciones muy graves los siguientes incumplimientos:

(...)  
**25.10** La realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores, tales como aquellos que impiden la libre afiliación a una

<sup>13</sup> BOZA PRÓ, Guillermo (2011). *Lecciones de Derecho del Trabajo*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 127.

<sup>14</sup> ERMIDA URIARTE, Óscar (1991), citado por VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo (2010). *Op. cit.*, p. 160.

<sup>15</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2018). *La Libertad sindical*. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical. Sexta Edición – Ginebra: OIT. Párrafo 525.

organización sindical, promuevan la desafiliación de la misma, impidan la constitución de sindicatos, obstaculicen a la representación sindical, utilicen contratos de trabajo sujetos a modalidad para afectar la libertad sindical, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga, o supuestos de intermediación laboral fraudulenta, o cualquier otro acto de interferencia en la organización de sindicatos. (énfasis añadido)

**6.29** Es decir, puede advertirse que el tipo contenido en el inciso 25.10 del artículo 25 del RLGIT está compuesto por una premisa suficiente que, leída con la consecuencia jurídica prescrita, puede entenderse de la siguiente manera: “[son muy graves las infracciones consistentes en la realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores”. Por ende, la extensión de beneficios del convenio colectivo de trabajo de eficacia limitada a los no afiliados al sindicato minoritario está contemplada en esta premisa del tipo sancionador de forma suficiente, infracción que es sancionada con la graduación máxima en el ordenamiento administrativo laboral. La subsunción de la extensión de los beneficios de un convenio colectivo de eficacia limitada a los no afiliados al sindicato minoritario pactante es viable dentro de este extremo del tipo sancionador por cuanto la práctica objetada en el presente expediente sancionador es una que afecta, per se, la libertad sindical, conforme a lo desarrollado en los considerandos anteriores.

**6.30** Adicionalmente, el desarrollo ejemplificativo referido a la “promoción de la desafiliación de la organización sindical” añade a esta premisa un supuesto concreto, por lo que, para esos casos determinados, torna a la afirmación descrita en el párrafo anterior como una “premisa mayor” con respecto a esta premisa menor, en específico. Así, la premisa menor, añadida a la premisa mayor a título de desarrollo ejemplificativo, arroja la siguiente fórmula: “[la promoción de la desafiliación a la organización sindical actúa como una infracción muy grave por consistir en la realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores”. Entonces, de igual forma, la subsunción de los hechos determinados en este caso resultaría, incluso, viable en esta fórmula del inciso 25.10 del artículo 25 del RLGIT por cuanto la práctica objetada despliega efectos que tienden a promover la desafiliación, al dejarse sin base tangible a la utilidad de la afiliación para los trabajadores que podrían sindicalizarse, dada la extensión de los beneficios del sindicato minoritario por acción unilateral del empleador.

**6.31** En similar sentido, se observa que tanto la Sub Intendencia de Resolución, así como la Intendencia, han absuelto cada uno de los alegatos y argumentos de defensa planteados por la impugnante en los recursos impugnativos, no siendo amparable el extremo referido a un defecto en la motivación o en la valoración de los actuados y de los escritos presentados por la impugnante. Esta Sala acoge el razonamiento expresado por las instancias anteriores, conforme a la motivación de sus decisiones en el presente procedimiento sancionador.

## VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

**7.1** Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, la multa subsistente como resultado del procedimiento administrativo sancionador sería la que corresponde a la siguiente infracción:

Nº	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y calificación
1	Relaciones Laborales	Extender beneficios pactados por convención colectiva a trabajadores no sindicalizados, promoviendo la no afiliación y la desafiliación sindical en perjuicio del Sindicato.	Numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR  <b>MUY GRAVE</b>

**7.2** Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva.

## VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

**8.1** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1

del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

En tal sentido, atendiendo al derecho constitucional a la libertad sindical, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos 6.22, 6.29 y 6.30 de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

## POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

## SE RESUELVE:

**PRIMERO.-** Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por el CLUB INTERNACIONAL AREQUIPA, en contra de la Resolución de Intendencia N° 01-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 10 de enero de 2022, emitida por la Intendencia Regional de Arequipa dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 093-2020-SUNAFIL/IRE-AQP, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 01-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, en todos sus extremos.

**TERCERO.-** Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa.

**CUARTO.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos 6.22, 6.29 y 6.30 de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**QUINTO.- PRECISAR** que el precedente administrativo de observancia obligatoria antes mencionado debe ser cumplido por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

**SEXTO.-** Notificar la presente resolución al CLUB INTERNACIONAL AREQUIPA, y a la Intendencia Regional de Arequipa, para sus efectos y fines pertinentes.

**SÉPTIMO.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano” y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

**Luis Erwin Mendoza Legoas**  
Presidente  
Tribunal de Fiscalización Laboral

**Desirée Bianca Orsini Wisotzki**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

**Jessica Alexandra Pizarro Delgado**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral